

## CAPITULO I

"Así mismo, mientras para unos el desastres puede significar la pérdida de todos sus bienes y oportunidades, para otros puede significar la única posibilidad verdadera de mejorar su calidad de vida (desastrosa en condiciones "normales") e incorporarse al desarrollo".

Gustavo Wilches-Chaux

### ANTECEDENTES

En la búsqueda por encontrar una instancia que permitiera tener un manejo proactivo del fenómeno metropolitano y teniendo como base y guía las anteriores experiencias en este terreno, en 1996 se llegó concertadamente a conformar el Comité Técnico Permanente de Planificación del Sur del Valle, zona Pacífica y Norte del Cauca – CTPP, que agrupaba un total de 10 municipios. En la actualidad, reactivado con la nueva coordinación en cabeza del municipio de Yumbo, el Comité agrupa a 13 municipios, del Departamento del Cauca y del Valle, que conforman una subregión, ellos son: Buenaventura, Candelaria, Dagua, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Santiago de Cali, Puerto Tejada, Florida, Pradera, Yumbo, Santander de Quilichao y Villa Rica.

La misión del CTPP es ser un espacio y un instrumento intermunicipal de comunicación para el entendimiento mutuo, la planificación de labores conjuntas, la búsqueda de solución a problemas comunes y la organización armónica del territorio que comparten, todo ello desarrollado bajo los principios de respeto a la autonomía local y el crecimiento social y ambientalmente sostenible.

El CTPP tiene como objetivos:

- Viabilizar y potencializar, entre los municipios que lo conforman, un ordenamiento espacial coherente, subsidiario y concurrente mediante la concertación y la cooperación intermunicipal.
- Constituirse en un interlocutor válido de la subregión ante los niveles departamentales, regional, nacional e internacional, mediante la formulación de proyectos y programas solidarios y la gestión colectiva de recursos que permita influir positivamente en el desarrollo de la región.

En el quehacer del CTPP se definieron funciones, tales como:

- Identificar concertadamente las soluciones a problemas comunes que surgen en el ejercicio autónomo de cada Administración Municipal;
- Propender por la concertación y coordinación de los temas que componen el ordenamiento territorial municipal, las políticas y los programas en aras de construir un territorio más armónico;
- Proponer, apoyar y gestionar los Acuerdos Subregionales, proyectos, programas y acciones solidarias y concertadas, para el desarrollo sostenible y articulado;
- Apoyar el seguimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios participantes;
- Proponer, gestionar y desarrollar el Plan Estratégico de la Subregión, ambientalmente sustentable;
- Propender por la capacitación al Comité mediante conferencias, seminarios y talleres con información técnica sobre el quehacer planificador municipal y otros temas que faciliten la concertación intermunicipal;
- Apoyar la conformación de una red de información temática y cartográfica subregional, de tal manera que todos y cada uno de los municipios permanezcan actualizados, entre otras.

Esta visión subregional para la identificación de las amenazas y ofertas ambientales coincide con los intereses del OSSO ya que su estudio sobre la región del Corpes de Occidente (OSSO, 1995), le ha permitido identificar amenazas de origen natural: desde las hidro meteorológicas y climáticas, pasando por aquellas producto de la interacción clima – paisaje - hombre (movimientos de masa, erosión, desertificación, avenidas torrenciales, inundaciones), hasta las geológicas con origen en la dinámica interior de la tierra como sismicidad y volcanismo. La gama de fenómenos amenazantes sobre el Occidente colombiano cubre lapsos de tiempo, ritmos y manifestaciones de ocurrencia desde súbitas y poco pronosticables como los terremotos, hasta lentas y cuasiperiódicas como la alteración climática por el fenómeno El Niño.

La constatación de estos hechos hace urgente, desde el punto de vista de investigación y la academia, y a nivel práctico para los municipios, el desarrollo de

trabajos que cubran más allá de los límites político administrativos en el ejercicio de realizar un *zoom* sobre la zona y poder afinar un poco más detalles de la información de amenazas y ofertas ambientales.

Dado el quehacer académico e investigativo del OSSO y la necesidad sentida por parte de los municipios, como usuarios primarios de esta información, en el proceso de la construcción de una base consolidada de datos se hace fundamental ir estableciendo redes de información interinstitucional y la consolidación de las relaciones, intra e intermunicipales, para su uso y la puesta en marcha de proyectos y acciones para el desarrollo de temas de ofertas y amenazas ambientales, de manera concertada y solidaria.

### **ÁREA DE LA SUBREGIÓN**

La subregión que agrupa el CTPP está conformada por 13 municipios de los departamentos del Cauca y del Valle del Cauca: Buenaventura, Candelaria, Dagua, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Santiago de Cali, Puerto Tejada, Florida, Pradera, Yumbo, Santander de Quilichao y Villa Rica.

En conjunto alcanzan una extensión territorial de 1'149.430 ha, un poco más que la mitad del territorio del Departamento del Valle. Además de Cali, la capital del Valle, la región agrupa a Palmira y Buenaventura, dos de los otros seis grandes municipios y a Yumbo, una de las principales ciudades industriales de Colombia, todos ellos de considerable importancia, porque concentran tanto buena parte de la población como de la actividad productiva de la región; así mismo, se destaca Santander de Quilichao como la segunda ciudad del Cauca. La subregión del CTPP cuenta con un total de 3'333.816 habitantes, más del 90 % ubicados en las zonas urbanas (Cuadro 1).

Dentro de este conjunto urbano - regional se destaca la construcción de la malla vial que entra a fortalecer la articulación vial y férrea del Occidente reduciendo costos y agilizando el flujo de carga y pasajeros hacia Buenaventura y Yumbo que es la

segunda ciudad industrial del país donde confluyen gran parte del sistema eléctrico, de gas y de telecomunicaciones.

La zona plana del valle geográfico del alto Cauca presenta una ubicación estratégica respecto al occidente y centro del país ya que es un territorio de cruce hacia y desde el Pacífico, por un lado, y por el otro entre el sur, desde Quito o más allá y Medellín y la costa Caribe. Gran parte de la subregión hace parte de un conglomerado urbano que muestra tendencia a consolidarse como centro agroindustrial especializado, crecimiento demográfico sostenido, alta atracción poblacional de la periferia rural y regional. Es quizás el corredor más consolidado del país, beneficiado por centros intermedios cercanos y accesibles, de tal manera que su influencia regional tiende a ampliarse hacia el oriente y hacia el sur.

**Cuadro No.1**  
**Municipios del Comité Técnico Permanente de Planificación**  
**Extensión Territorial y Número de Habitantes**

Municipios	Extensión (has.)	Total habitantes	Total Cabecera	Total Resto
Cali	56.400	2'264.256	2'234.218	30.038
Palmira	112.300	283.431	237.500	45.931
Candelaria	28.500	67.044	22.621	44.423
Pradera	40.700	49.888	42.775	7.113
Florida	37.800	61.521	45.169	16.352
Dagua	88.600	38.825	11.658	27.167
La Cumbre	23.500	11.001	2.343	8.658
Buenaventura	607.800	271.401	232.466	38.935
Yumbo	18.400	77.369	68.705	8.664
Jamundi	66.500	62.846	43.128	19.718
Villa Rica (*)	7.100	10.000	9.000	1.000
Puerto Tejada (1)	10.100	55.478	49.703	5.775
Santander de (1) Quilichao	51.730	80.756	45.945	34.812
<b>TOTAL</b>	<b>1'149.430</b>	<b>3'333.816</b>	<b>3'045.231</b>	<b>288.586</b>

Fuentes: (1) Planes de Desarrollo de los Municipios.

(\*) Secretaría de Planeación Municipal (Proyecciones censo 1993)  
Anuario Estadístico del Valle del Cauca, 1999

## **MARCO CONCEPTUAL**

El marco conceptual del proyecto se desarrolla sobre tres conceptos básicos: el de subregión, que corresponde a una porción territorial delimitada de manera coyuntural y sobre el cual se ejercen las acciones; la Cooperación Horizontal como la estrategia que posibilita, sin vulnerar la autonomía, el trabajo interinstitucional e intermunicipal y, finalmente, la gestión de riesgos estrechamente relacionada con la planificación del territorio. Lo anterior visto a través de temas como los planes y proyectos de desarrollo, la formulación de planes y acciones de prevención y mitigación de riesgos, evaluación e intervención de vulnerabilidades y la asignación de recursos.

El territorio donde se desarrolla el actual proyecto, entendido este como la conjugación de actores que lo habitan y lo reconocen, a su vez atravesado por sus propias fuerzas sociales, económicas, culturales y políticas en el marco de coyunturas históricas particulares (Corpes de Occidente:1993), se conformó de manera voluntaria con base en intereses legítimos locales y coyunturales como una estrategia para gestionar dificultades que rebasan sus propios límites político administrativos locales. El interés, más allá de definir el concepto de subregión, es intentar delimitarla.

Si la regionalización para Colombia (no se entrará a discutir su conveniencia o no en este texto), implicó la identificación de unidades territoriales menores al interior de la geografía nacional, entonces se considerará el término subregión como una división más pequeña dentro de esos territorios regionales que ordinariamente abarcan dos o más departamentos.

Los límites territoriales de la subregión del sur del Valle, norte del Cauca y Buenaventura son producto de un proceso histórico ligado a decisiones políticas coyunturales de administraciones municipales, que en el marco de la descentralización y la autonomía local, de manera voluntaria, decidieron organizarse bajo una carta de intenciones y no bajo normas jurídicas estrictas, para trabajar temas de interés colectivo. Esta decisión de autonomía local, que establece una

recomposición temporal de este territorio tradicionalmente enmarcado en estructuras superiores como el departamento, llevó a la conformación de un único espacio compuesto por múltiples territorios para trabajar concertadamente.

Los elementos que caracterizan la subregión son tomados del concepto de región (Corpes de Occidente: 1993) que se define como un producto histórico, es decir que se moldea por el curso de los acontecimientos, procesos y relaciones, que no es una estructura rígida y esta en constante proceso de autoformación. En este orden de ideas esta subregión, del Norte del Valle, Sur del Cauca y zona Pacífica, en particular se ha unido de manera voluntaria en torno a temas de competencia local pero a través de su ejercicio puede desarrollar acciones que escapan a lo meramente local. El tema que actualmente nos ocupa es precisamente uno de ellos: la gestión de riesgos de ese territorio previamente definido.

En la conformación de la subregión que ahora nos ocupa jugo un papel fundamental la manera de relacionarse de los municipios para que no existiera una sombra amenazante sobre la autonomía local (tan arduamente defendida por las entidades municipales), en este punto hace aparición una nueva estrategia: la cooperación horizontal.

La estratégica de la Cooperación Horizontal, entendida como un pacto de solidaridad concertado y coordinado conforme a un plan de carácter voluntario, de beneficio mutuo e interés común para todas las partes, posibilita el desarrollo armónico entre municipios y entre instituciones, sobre diversos temas que apoyen el quehacer municipal, sin perder la visión intersectorial y subregional.

Dentro de las ventajas que siempre se han visto en el desarrollo de esta estrategia a través del Comité son:

- Apoyar el desarrollo local sin vulnerar las autonomías que tan celosamente guardan todos los municipios del país;

- Es una oportunidad para escapar del aislamiento local ya que permite una integración libre y espontánea que posibilita una comunicación fluida entre los municipios;
- Es una alternativa de trabajo intermunicipal para coordinar el desarrollo de la subregión, en ausencia de una figura político - administrativa que lo facilite;
- Se constituye en una estrategia para apoyar y fortalecer el desarrollo institucional de los municipios intermedios y pequeños evitando así su debilitamiento e impulsando la descentralización en el departamento ya que trasciende la visión localista de los límites políticos - administrativos para la toma de decisiones.

La estrategia de la cooperación horizontal entre instituciones productoras de información y conocimientos sobre amenazas y riesgos ambientales con los usuarios, es decir los municipios y a su vez la cooperación entre estos últimos permite:

- Que el municipio pueda tener una información oportuna y confiable sobre el tema para su localidad y de la subregión, a la vez que esta dimensión local – subregión, le permite establecer una relación consciente entre sus decisiones autónomas, en su ámbito político administrativo y territorial, y sus efectos en el conjunto subregional.
- El establecimiento de una consciencia subregional para la coordinación intermunicipal que impulse la incorporación de la prevención y mitigación de riesgos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- La cooperación horizontal intermunicipal implica el fortalecimiento del Desarrollo Institucional local, lo cual impulsa el fortalecimiento de los CLOPAD, preparándolos para consolidarse como interlocutores intermunicipales con otras instancias como la Nación.
- La socialización de la información sobre prevención y mitigación de desastres puede ser tomada por cada municipalidad como una oportunidad para el desarrollo de tejido social con la finalidad de construir interlocutores en otros municipios.

Tanto la estrategia de la cooperación como el instrumento de concertación son la base para el desarrollo de este proyecto ya que ha posibilitado la concientización paulatina de la necesidad de un trabajo subregional para el desarrollo de acciones locales que en alguno de los casos escapa a su injerencia política administrativa y que solo en el conjunto de una acción concertada y de sinergias municipales se pueden prever, controlar o disminuir efectos indeseables en los territorios.

“La gestión del riesgo es una herramienta de decisión y de “administración” (en el sentido más amplio del término) que les facilita a los actores sociales analizar una situación determinada y tomar de manera consciente las decisiones que permitan que el proceso avance por el camino de la oportunidad y no por el camino del peligro” Wilches – Chaux (1989: 18). Una gestión del riesgo no es un plan de contingencia por si solo, no es un proyecto de mitigación, no es una capacitación, no es un estudio de amenazas, pero si es un proceso que engloba todas estas acciones y más, que exige la participación permanente y coordinada de la comunidad en apoyo a las acciones que por ley les corresponde a un número de instituciones que se agrupan para actuar en forma de sistema. Es la herramienta mediante la cual se pueden aproximar instituciones y comunidad en pro del cuidado y organización de un territorio común.

Aunque no existe un acuerdo institucional para las definiciones en el tema de gestión de riesgos, los conceptos manejados dentro del actual documento son los que tradicionalmente, a lo largo de toda, la experiencia investigativa del OSSO ha ido adoptando o construyendo y se encuentran compilados en el documento “Aproximación regional a la amenazas naturales, vulnerabilidad y estrategias para mitigación en el occidente Colombiano” (OSSO para Corpes de Occidente, 1994).

La **amenaza** es la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural o tecnológico potencial peligroso. Esta puede ser de ocurrencia sorpresiva, evolución rápida o lenta

y de relativa violencia o energía. Las características de la amenaza están relacionadas con la ubicación, severidad y recurrencia.

La **vulnerabilidad** es el grado de propensión a sufrir daño por las manifestaciones físicas de un fenómeno de origen natural o antrópico. Los factores con los que se mide la vulnerabilidad son los grados de exposición a la amenaza, el conocimiento y entendimiento de la comunidad de los factores para prevenir (evitar) o mitigar (disminuir) los efectos, la calidad del diseño y de las construcciones de las viviendas y otras estructuras, los grados de organización comunitaria e institucional (cooperación), la voluntad política y la fortaleza de las instituciones de apoyo para prevenir y atender situaciones de emergencia.

Por su parte la **prevención** es el conjunto de medidas anticipadas de corto y mediano plazo para evitar o reducir los efectos de un desastre. Ejemplo de ellas pueden ser: capacitación en prevención de organismos de socorro e instituciones públicas, privadas y líderes comunitarios, coordinación interinstitucional, evaluación de áreas de peligro inminente, elaboración de planes de contingencia para atender escenarios previsibles.

En el termino **atención** de desastres, el concepto de atención se refiere a las acciones dirigidas a controlar los efectos de un desastre. El **desastre** es el conjunto de eventos resultantes de la interacción entre fenómenos de origen natural y la Sociedad (terremotos, inundaciones, etc.), o de forma predominantemente antrópica (incendios, accidentes de transporte, etc.).

En este orden de ideas la **prevención y atención de desastres** hace referencia a la organización y apoyo a los organismos de socorro, instituciones públicas y privadas, a organizaciones comunitarias, a la coordinación interinstitucional, a la evaluación de áreas de peligro inminente y a la elaboración de planes de contingencia para atención de escenarios previsibles.

El **riesgo** hace relación a la probabilidad de ocurrencia de efectos adversos (pérdidas esperables) sobre el medio natural y humano en un área de influencia. Implica el conocimiento más detallado posible de las variables o fenómenos amenazantes, de los tipos y grados de vulnerabilidad y, finalmente, su conjugación como escenarios de riesgos probables, incluyendo el cálculo anticipado de las pérdidas esperables en vidas, bienes y mal función de sistemas y operaciones de cualquier tipo.

La **mitigación** corresponde a las acciones anticipadas tendientes a reducir los riesgos, es decir, las pérdidas esperables, fundamentalmente con medidas estructurales y no estructurales de mediano y largo plazo. Medidas estructurales hacen relación a obras y actividades físicas, tales como retiro de poblaciones e infraestructura de áreas de alta amenaza, obras civiles de protección o reforzamiento de edificaciones, mientras que las no estructurales corresponden principalmente a medidas de planificación, normatividad y estrategias para influir en la percepción, conocimientos y actitudes individuales, colectivas e institucionales, es decir, culturales, para la mitigación o reducción de los riesgos.

La **gestión de riesgos** incluye todas las actividades anteriores en secuencias complementarias, de manera no necesariamente lineal ni consecutiva. El carácter de transferencia de este proyecto se centra en medidas de mitigación no estructurales: la transferencia, socialización y apropiación de información, conceptos, habilidades y conocimientos entre generadores y usuarios aplicable a la planificación mitigadora a escalas locales y subregional.