

II

LA PREVENCIÓN DE DESASTRES COMO CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y MUNICIPAL

FEBRERO DE 1990

DOCUMENTO ELABORADO POR LA OFICINA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

La prevención de desastres es un concepto de planificación. Es responsabilidad de los diferentes organismos y entidades públicas que dicho concepto esté presente en la preparación de sus planes, programas y proyectos. La planificación debe buscar la máxima disminución de los daños al orientar el desarrollo de los elementos expuestos a riesgo, en cuanto a su localización, calidad y capacidad de respuesta ante los desastres.

De igual forma, es necesario estimular y propiciar que ese concepto sea tenido en cuenta en los grandes proyectos del sector privado.

Por primera vez el tema se ha incluido en un plan de desarrollo nacional. Ahora este criterio debe aplicarse al plan de desarrollo de cada región, localidad y organismo activo en el desarrollo económico y social.

CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE LA PREVENCIÓN EN LA PLANIFICACIÓN

Las tendencias del desarrollo urbano y regional que no han tenido en cuenta los peligros de origen natural o artificial dan lugar a situaciones

críticas como son:

- Asentamientos humanos localizados en áreas bajas de fácil anegación por crecientes lentas o repentinas.
- Infraestructura y viviendas localizadas sobre fallas geológicas o suelos de características que los hacen más propensos a inestabilidad superficial en caso de sismos.
- Crecimiento de población dirigido territorialmente hacia áreas de peligro volcánico.
- Concentraciones humanas en cercanías de instalaciones industriales que pueden ofrecer un grado de peligro el cual crece al aumentar los bienes y personas expuestos.
- Instalación de servicios básicos expuestos a altos grados de amenaza por su localización, su diseño, o calidad desfavorable frente a los eventos posibles.
- Desinformación de la población en cuanto a los peligros existentes y los elementos básicos para mitigar sus efectos y actuar en caso de desastre.

LA PREVENCIÓN DE DESASTRES Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

El elemento básico para la planificación frente a un evento catastrófico factible es reconocer su posibilidad y conocer técnica y sistemáticamente su comportamiento, cobertura y efectos para tomar medidas de intervención sobre el medio expuesto.

Pese a que se reconoce que la prevención es el medio más eficaz para reducir o evitar daños causados por fenómenos naturales u ocasionados por el hombre, con frecuencia no han sido reconocidas las amenazas ni explorada la posibilidad de reducir los niveles de vulnerabilidad de los centros de producción, infraestructura, asentamientos humanos y medio ambiente.

La ausencia de elementos de prevención dentro del proceso de planificación del desarrollo de nuestro país ha dado origen a la inadecuada ocupación y/o explotación del medio ambiente.

Teniendo en cuenta lo anterior se hace indispensable que los conceptos de

prevención hagan parte integral de la planificación regional y urbana.

Las acciones de prevención deben articular medidas de tipo físico, normativo y técnico tales como: obras de protección y defensa, programas de reubicación preventiva de asentamientos, reforestación, establecimiento de sistemas de vigilancia, alertas y pronóstico, elaboración de mapas de amenaza, análisis de vulnerabilidad, realización de estudios, zonificación, del uso del suelo, elaboración y aplicación de normas sobre prevención de desastres, desarrollo de programas de educación e información pública.

Es necesario dar prioridad a la identificación de medidas preventivas que puedan adoptarse con escasos recursos y aun sin ellos, como sería el caso de impedir nuevos asentamientos humanos en zonas de alto riesgo. Esto implicaría una decisión política que representa, antes que un gasto, un beneficio social y económico.

Es claro a su vez, que invertir recursos en prevención representa un costo varias veces inferior al que se incurriría si sucede el desastre.

A continuación se presentan conceptos, argumentos y ejemplos ilustrativos sobre estos aspectos.

**LA PREVENCIÓN DE DESASTRES COMO CONCEPTO
DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y MUNICIPAL**

SUBTEMA	ARGUMENTACIÓN	ILUSTRACIÓN
I ANTECEDENTES LA OCUPACION DEL TERRITORIO	<p>La ocupación territorial se ha dado en forma espontánea por razones económicas y de ventajas de proximidad a los recursos explotables y a los medios de vida y comunicaciones</p> <p>Las comunidades han buscado la proximidad a las mejores tierras, a las fuentes de agua, y la fundación de poblaciones se ha realizado siempre con criterio de conveniencia económica comercial</p> <p>La ocurrencia muy esporádica de eventos catastróficos ha dado lugar a que se consideren actos ajenos a la previsión del hombre. Más bien se han atribuido a la suerte o a actos de Dios</p> <p>En los casos de fenómenos recurrentes como las inundaciones, la costumbre a su ocurrencia, no siempre ha dado lugar a medidas de prevención.</p>	<p>La fundación repetida de la población de Armero El crecimiento urbano de Tumaco.</p> <p>La ausencia de un plan permanente frente a huracanes en las islas de San Andrés y Providencia los diseños urbanos y constructivos que no contemplan el alto riesgo sísmico de nuestras ciudades</p> <p>La tendencia a la ocupación humana de las zonas más próximas al volcán Galeras, en donde se han construido asentamientos sobre lugares afectados por erupciones pasadas</p> <p>Se aplican formas constructivas de tierra firme en zonas de inundación donde la vivienda palafítica resultaría más lógica.</p>
II. CRECIMIENTO DESARROLLO Y VULNERABILIDAD	<p>La presencia humana sobre el medio natural, su explotación y manejo han aumentado la cantidad de elementos expuestos a riesgo, y el uso y tratamiento incontrolado de suelos, bosques y cuencas hidrográficas</p> <p>Cada vez hay más población y bienes expuestos y un medio natural más alterado ofreciendo mayores peligros.</p>	<p>Un ciclo de inundaciones como las de 1988, las más severas en 30 años, afectarán cada vez más población que ocupe zonas bajas de los valles inundables, sin las debidas medidas de prevención y técnicas constructivas.</p> <p>La acción de un sismo sobre una de nuestras ciudades afectará cada vez más bienes y personas.</p> <p>El uso de leña como combustible y la utilización de laderas de alta pendiente para ganadería y cultivos limpios, ha acentuado la erosión, el deterioro, la inestabilidad de terrenos y la colmatación de ríos y quebradas</p>

SUBTEMA	ARGUMENTACION	ILUSTRACION
<p>III. EL ENFOQUE REGIONAL VERSUS EL ENFOQUE RESTRINGIDO A LO FISICO Y URBANO DEL DESARROLLO MUNICIPAL.</p>	<p>La consideración del municipio en su situación regional, frente al medio natural llevará a precisar su afectación ante los fenómenos naturales. También dará lugar a decisiones prácticas en cuanto a las tendencias del crecimiento urbano, las obras de prevención necesarias y la integración con municipios vecinos con los que se comparten problemas y soluciones.</p>	<p>Casos como la urbanización de los lechos de los ríos, o el desvío de cauces para intervención urbana se evitarán.</p> <p>Se iniciará la responsabilidad intermunicipal por las cuencas que los benefician y deben ser recuperadas y protegidas</p> <p>La ocupación de las riberas de los ríos podrá comenzar a racionalizarse.</p>
<p>IV. EL CONOCIMIENTO DE LOS FENOMENOS NATURALES COMO FUERZAS NECESARIAS DE LA VIDA REGIONAL</p>	<p>Cada vez se logra mayor claridad sobre la conveniencia de la acción de los eventos naturales como parte lógica del equilibrio ambiental y de la renovación de las condiciones de vida. En efecto quizás a excepción de los sismos, todo fenómeno influye positivamente en los recursos disponibles.</p>	<p>Las zonas aledañas a los volcanes y los valles anegados por su acción son por regla general las más fértiles.</p> <p>Los huracanes proveen buena parte de las lluvias necesarias para la producción de alimentos en la cuenca del Caribe.</p> <p>Las inundaciones son un ciclo irremplazable para la fertilidad de muchas regiones.</p> <p>Las cienagas son necesarias para la producción pesquera y no deberían desecarse sino protegerse.</p>
<p>V. EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL</p>	<p>Se ha trabajado con Planeación Nacional y oficinas departamentales de planeación para conformar los instrumentos que incluyan la prevención de desastres en los planes de desarrollo.</p> <p>Consultores técnicos y oficinas asesoras han venido integrando conceptos y criterios.</p> <p>La OND impulsó una encuesta nacional de amenazas en los municipios como un insumo de apoyo a este proceso.</p>	<p>Planeación Nacional se ha propuesto entregar a través de los CORPES y los departamentos las guías elaboradas como resultado de esta labor, como complemento a muchos trabajos ya avanzados a nivel regional</p>

SUBTEMA	ARGUMENTACION	ILUSTRACION
VI. EL DECRETO 919 DE 1989* Y LOS PLANES DE DESARROLLO	La norma básica del Sistema Nacional de Prevención señala la obligatoriedad de incorporar las prioridades e inversiones en prevención dentro de los planes de las entidades territoriales (municipios, departamentos, regiones).	Artículo 6: "El componente de Prevención de desastres en los planes de desarrollo" Artículo 62: "Las funciones de las entidades territoriales". Artículo 60: "Los Comités Regionales y Locales".
VII. LA LEY 9 DE 1989 REGIMEN MUNICIPAL Y REFORMA URBANA	Esta norma orienta la obligación de los alcaldes de dar prioridad al tratamiento de los asentamientos en riesgo	Artículo 56. Promueve la realización de inventarios y toma de acciones. La ley es dura en la obligatoriedad que allí contempla y debe entenderse el criterio de urgencia y prioridad más que el de coacción.
VIII. LA ORGANIZACION FRENTE A DESASTRES LA DESCENTRALIZACION UNA NECESIDAD	<p>La ocurrencia de desastres refleja una realidad completamente descentralizada</p> <p>La capacidad organizativa local es la primera garantía de protección de la población</p> <p>Por lo general ningún apoyo puede llegar a un municipio antes de 24 horas.</p> <p>El desconocimiento de los recursos locales disponibles para actuar frente a los peligros existentes, sumado a la ausencia de un plan de acción definido serán dramáticos factores de mayores daños y perjuicios ante una crisis.</p>	<p>Un ejemplo crítico fue el estado de incomunicación total en que quedó San Andrés (Isla) durante la crisis del huracán Joan.</p> <p>Sólo la capacidad local de organización era la única garantía de la superación ante el evento</p> <p>El conocimiento científico de los peligros puede producir diagnósticos muy exactos pero inoperantes si no se cuenta con una organización local para actuar, una capacidad de autoprotección de la población y la decisión política de prevenir</p>
INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA ORGANIZACION MUNICIPAL FRENTE A DESASTRES	El decreto 919 ha buscado reflejar una organización que actúe y decida de la base municipal hacia arriba en lo organizativo y en el uso de recursos	Artículo 60: Decreto 919, funciones de los Comités Regionales y Locales.

* Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

SUBTEMA	ARGUMENTACION	ILUSTRACION
<p data-bbox="217 433 421 584">IX. CONCEPTOS DE AMENAZA, RIESGO Y VULNERABILIDAD</p>	<p data-bbox="445 243 859 393">En la medida en que se superan las posibilidades municipales se gestiona el apoyo regional y de allí según la necesidad se pasa a la gestión del apoyo nacio-</p> <p data-bbox="445 433 859 648">Definir las zonas sometidas a peligro en cada municipio, es un punto de partida para la acción planificadora. Para esto ha sido necesario precisar conceptos que orienten la decisión y la acción.</p> <p data-bbox="445 687 859 746">En síntesis se tienen las siguientes definiciones:</p> <p data-bbox="445 780 859 903">AMENAZA: Es el fenómeno peligroso posible con una probabilidad e intensidad definidas.</p> <p data-bbox="445 936 859 1093">VULNERABILIDAD Es la capacidad o inhabilidad del medio, la población y los bienes para enfrentar el evento posible.</p> <p data-bbox="445 1127 859 1342">RIESGO: Al combinar los dos conceptos anteriores resulta el nivel de riesgo. Será mayor si aumenta la amenaza o la fragilidad o cantidad de personas y bienes expuestos.</p> <p data-bbox="445 1375 859 1591">LA PLANIFICACION Conociendo qué peligros hay y qué tanto nos pueden afectar, la acción planificadora debe orientarse a reducir la vulnerabilidad, o intervenir la amenaza cuando esto es posible.</p>	<p data-bbox="887 433 1302 550">No todas las zonas próximas a las riberas de un río que ofrece peligro enfrentan la misma amenaza.</p> <p data-bbox="887 589 1302 707">Las áreas de mayor altura son menos vulnerables a una misma inundación (amenaza) que las zonas más bajas.</p> <p data-bbox="887 746 1302 844">La población desinformada es más vulnerable ante un sismo o cualquier evento.</p> <p data-bbox="887 903 1302 1060">Un municipio que crece a lo largo de un río o en la base de una ladera de alta pendiente está más expuesto a inundación o avalancha.</p>
<p data-bbox="221 1628 417 1658">CONCLUSIONES</p>	<p data-bbox="449 1628 859 1746">Las acciones de planificación deben sustentar la orientación de crecimiento del municipio hacia zonas más seguras.</p> <p data-bbox="449 1779 859 1838">La definición de obras de protección factibles y necesarias</p>	<p data-bbox="887 1628 1302 1687">Pasto no debería crecer hacia el volcán.</p> <p data-bbox="887 1720 1302 1818">Carmen de Bolívar deberá reordenar el cauce del Arroyo Alferez.</p>

SUBTEMA	ARGUMENTACION	ILUSTRACION
	<p>La integración con municipios vecinos para actuar sobre amenazas de cobertura regional.</p> <p>El ordenamiento territorial, el uso del suelo y la protección del medio ambiente.</p> <p>La información y educación a la población para estar alerta y en capacidad de actuar en forma organizada.</p>	<p>Utica debe acercarse a alternativas de relocalización</p> <p>La cuenca del río Dagua debe tener un tratamiento preventivo regional y un proceso de corrección de acciones pasadas</p> <p>El país debe ser conciente de que vivimos en zonas de alto riesgo sísmico, que el planeta se mueve y sus grandes fuerzas siguen actuando.</p>