

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Gestión de Riesgo de Desastres

Análisis de los instrumentos jurídicos e institucionales para la gestión de riesgo en la frontera colombo ecuatoriana en área de influencia del complejo volcánico Chiles-Cerro Negro

Autora: Liliana Elizabeth Caicedo Mora

Tutora: Cristina Medina

Quito, 2018

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador		
	Reconocimiento de créditos de la obra	 creative commons
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión

Yo, Liliana Elizabeth Caicedo Mora, autora de la tesis titulada “Análisis de los instrumentos jurídicos e institucionales para la gestión de riesgo en la frontera colombo ecuatoriana en área de influencia del complejo volcánico Chiles-Cerro Negro”, mediante el presente documento dejo constancia de que la investigación es de mi exclusiva autoría y producción, elaborada para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de (Magíster en Gestión de Riesgo de Desastres) en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor(a) de la obra antes referida, asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Febrero de 2018

Firma:

Resumen

El complejo volcánico Chiles-Cerro Negro se encuentra localizado en la frontera de Colombia y Ecuador; en el año 2014 el Servicio Geológico Colombiano y el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional de Ecuador publican los mapas de amenaza volcánica, lo cual constituye un avance en la gestión del riesgo de desastres por el conocimiento aportado sobre la amenaza, de ahí la necesidad de reflexionar sobre la gestión del riesgo en un marco de coordinación entre los dos países.

Esta investigación analiza el contexto jurídico e institucional para la gestión de riesgo de desastres como un tema central en el proceso, en el cual se reconoce la importancia de la interpretación socio espacial e histórico para comprender la zona en riesgo, la cual constituye una única unidad geográfica y social, pese al límite político administrativo existente.

Dedicatoria

A mi querido Profesor Marco Tulio Ramos, quien me mostró otras formas de ver el mundo. Gracias por nuestros cafés y por los que aún se encuentran pendientes.

Agradecimientos

A mi familia por su consideración y amor incondicional.

A las amistades de siempre por su constante preocupación y cariño.

A Myriam López por el tiempo compartido y su amistad.

A todas las personas que acompañaron esta aventura y a quienes llevo en el corazón.

A la Universidad Andina Simón Bolívar.

Y a Dios, esa fuerza motivadora.

Tabla de contenido

Capítulo primero

Marco teórico	13
---------------------	----

Capítulo segundo

Hacia una interpretación de la frontera colombo ecuatoriana.....	23
2.1 La organización territorial y el control del espacio de Los Pastos a la llegada de los españoles.....	23
2.1.1 Significación geográfica de la región de Los Pastos, entre Popayán y Quito ..	27
2.1.2 El manejo del espacio en el sistema colonial	30
2.2 Caracterización del contexto geográfico de la frontera colombo ecuatoriana	33
2.2.1 Delimitación de la frontera terrestre	33
2.2.2 Cuencas hidrográficas	35
2.2.3 Humedales	35
2.3 Amenaza volcánica de Chiles y Cerro Negro	36
2.3.1 Fenómenos volcánicos posibles en los volcanes Chile y Cerro Negro.....	36
2.3.2 Delimitación de zonas de amenaza volcán Chiles.....	40
2.3.3 Delimitación de zonas de amenaza volcán Cerro Negro	42
2.3.4 Exposición ante la amenaza de los volcanes Chiles y Cerro Negro	44

Capítulo tercero

Marco jurídico e institucional para la gestión del riesgo de desastres en Colombia y Ecuador.....	46
3.1 Marco jurídico internacional aplicable a la gestión del riesgo de desastres	46
3.2 Contexto del marco jurídico e institucional para la gestión de riesgo en Colombia. .	61
3.2.1 Constitución Política de 1991.....	61
3.2.2 Ley 9 de 1989	62

3.2.3 Ley 388 de 1997	63
3.2.4 Ley 715 de 2001	65
3.2.5 Ley 1523 de 2012	65
3.2.6 Aplicación de la normatividad para la gestión de riesgo desastres en Colombia	69
3.2.7 Obstáculos que han impedido reducir el riesgo de desastre en la zona de influencia del volcán Galeras.....	71
3.3 Contexto jurídico e institucional para la gestión de riesgo en Ecuador.....	75
3.3.1 Constitución Política de Ecuador.....	75
3.3.2 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD).....	78
3.3.3 Ley de Seguridad Pública y del Estado.....	80
3.3.4 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	82
3.3.5 Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.....	83
3.3.6 Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017	85
3.3.7 Aplicación de las normas en la república de Ecuador	85
3.4 Instrumentos jurídicos aplicables para la gestión de riesgo en la frontera colombo ecuatoriana, avances y retos	92
3.4.1 Instrumentos jurídicos que fundamentan la cooperación internacional de Colombia con Ecuador	92
3.4.2 Instrumentos institucionales que sustentan la cooperación internacional de Colombia con Ecuador	96
3.5 Instrumentos de cooperación regional e internacional para la gestión del riesgo de desastres	98
3.6 Avances en desarrollo de la cooperación internacional entre Colombia y Ecuador	101
3.6.1 Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales.....	101
3.6.2 Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 ...	103

3.6.3 Convenio entre Colombia y Ecuador sobre Tránsito y Transporte de Personas, Carga, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas, y Aeronaves	105
3.6.4 Protocolo Binacional Colombia-Ecuador para el Fortalecimiento de Capacidades del Voluntariado y la Cooperación en el Manejo de Desastres, Conocimiento del Riesgo y Reducción del riesgo	106
Conclusiones	112
Referencias bibliográficas	115

Índice de tablas

1. Pueblos Pastos de la Gobernación de Popayán	25
2. Zonas de amenaza volcán Chiles.....	40
3. Áreas de influencia por caída de piroclastos transportados por acción del viento volcán Chiles.....	41
4. Delimitación de zonas de amenaza volcán Cerro Negro	42
5. Áreas de influencia por caída de piroclastos transportados por acción del viento volcán Cerro Negro	43

Índice de gráficos

1. Mapa de amenaza volcán Chiles	125
2. Mapa de amenaza volcán Cerro Negro.....	126

Introducción

De acuerdo con los estudios realizados por el Servicio Geológico Colombiano y la Escuela Politécnica Nacional de Ecuador (mapas de amenaza volcánica del volcán Cerro Negro y volcán Chiles, elaborados a escala 1:50.000 (Segunda versión 2014), el complejo volcánico Chiles-Cerro Negro constituye una amenaza compartida para los dos países. Esta situación que sugiere la necesidad de establecer de manera previa a un evento eruptivo, los mecanismos de acuerdo y coordinación entre Colombia y Ecuador y, en consecuencia, entre los diferentes niveles para garantizar la apertura de espacios de diálogo que permitan aproximaciones en la comprensión del riesgo bajo las particularidades territoriales y sociales de esta zona de frontera, puesto que como lo señala Estacio (2015, 67) “la gestión de riesgo de desastres no sólo pasa por temas técnicos o de comprensión de las amenazas, en el centro se encuentran temas institucionales y políticos que deben ser abordados a fin de generar acciones eficientes de reducción de riesgos”.

Dadas las implicaciones de dos sistemas político-administrativos distintos, el de la república de Colombia y el de la república de Ecuador frente al área en riesgo que pese a la delimitación político administrativa, constituye una única unidad geográfica con relaciones funcionales, económicas, sociales interdependientes de afectación recíproca, por lo tanto, una unidad de riesgo, con impactos de carácter transfronterizo, es decir, con “consecuencias de propagación de riesgos que cruzan fronteras nacionales” (OCDE 2014). Esta situación, pone a prueba el desarrollo de la política de gestión de riesgo y la capacidad de lograr un proceso coordinado y acertado para el contexto de la frontera colombo-ecuatoriana y sus indiscutibles particularidades y dinámicas.

De acuerdo con la actividad registrada por el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Pasto (OVSP) del Servicio Geológico Colombiano (SGC) e Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional de Ecuador (IGEPN), se observó un incremento de la actividad volcánica en septiembre del año 2014. Este antecedente activó las alarmas en los dos países y dejó en evidencia la necesidad de una articulación binacional; las decisiones de Ecuador y Colombia para la gestión de riesgo y de hecho

las decisiones en el nivel nacional, inciden de manera directa en la zona de frontera y no de manera independiente para cada país.

Se considera entonces, que entre otros temas de importancia para la gestión de riesgo en la zona de la frontera colombo-ecuatoriana, es analizar los instrumentos jurídicos e institucionales existentes o que deban crearse para lograr la articulación entre las instituciones, con ello establecer el estado de avance así como el reto que implica esta amenaza y la gestión de riesgo para Colombia y Ecuador, que evidencia la relevancia de los niveles de heterogeneidad de los dos países, en contextos institucionales, jurídicos, protocolos, formas de gestionar el riesgo e incluso posiciones políticas y sociales distintas; contexto que revela además la vulnerabilidad pre existente en la zona de frontera y que debe afrontar sus propios problemas de desarrollo configurados a lo largo de la historia.

Capítulo primero

Marco teórico

El término posmodernidad hace parte de un discurso que se caracteriza por un relativismo cultural, en la creencia de que nada es totalmente malo ni todo es totalmente bueno. Para comprender el concepto de posmodernidad, es necesario referirnos al concepto de modernidad, el cual según afirman diversos autores, comenzó con la era de la revolución industrial y se caracteriza por la confianza en el progreso y el predominio de la razón como última instancia, de tal forma que permite explicar el mundo, su momento histórico y su devenir.

En el caso de la posmodernidad, esta representa un contexto histórico diferente y coincide con un capitalismo desaforado por el consumo, ávido por la acumulación del capital e implementación a gran escala de la informática, los medios de comunicación y la tecnología sofisticada, es decir, lo que se considera como una gran revolución nanotecnológica.

Morín (1991) resalta que en lugar del “fin de la historia”, vaticinado por aquellos que alegaron que al desaparecer el mundo bipolar la historia sería previsible y hasta “aburrida”; razón por la cual, lo que la humanidad tiene ante sus ojos es que de aquí en adelante el futuro se llama “incertidumbre”. No obstante, el pensamiento posmoderno está replanteando las nociones modernas de relatos universales y verdades únicas, haciendo énfasis en la diferencia, la pluralidad, la fragmentación, la complejidad y la post verdad, lo cual afecta y cuestiona severamente tanto el paradigma de las ciencias naturales como el paradigma de las ciencias sociales.

Las nuevas perspectivas científicas han permitido discutir las verdades modernas consideradas dogmas e introducen un diálogo entre las diferentes ciencias, además de realizar una crítica acertada de las categorías universales tales como: progreso, desarrollo y riesgo (Ulloa 2006, 148).

En este contexto de incertidumbres y de situaciones impredecibles, las ciencias sociales han incorporado y transferido el concepto de riesgo de las ciencias naturales al contexto social, sabiendo que la aceptación del concepto no es únicamente individual

sino que también es social; de ahí que la ciencia se desarrolla a través de un tema considerado paradigmático como lo es el riesgo.

Aquellos impulsos conceptuales y metodológicos son prometedores y se constituyen en referentes básicos para consolidar e integrar una teoría sobre el riesgo y la gestión de riesgos en políticas e iniciativas públicas; sin embargo y de acuerdo con Estacio (2015), la realidad de las reformas y de los aparatos institucionales que tienen que ver con el riesgo, así como la articulación entre escalas territoriales nacionales y entre países fronterizos frente al qué hacer de la eventualidad del fenómeno, siempre han de presentar dificultades ostensibles para enfrentar su manejo.

El concepto de riesgo corresponde a la estructuración de una teoría de la sociedad posmoderna, la cual se ha encargado de acuñar unas estructuras categoriales específicas. No existe una teoría absoluta y única que dé cuenta de manera científica, explicativa y concreta acerca del riesgo y su configuración, teniendo en cuenta los complejos procesos que en él participan, por ejemplo los fenómenos sociales, político-institucionales y territoriales. De igual manera, el concepto de riesgo no es único y debido a su complejidad es difícil alcanzar de manera coherente las pretensiones científicas, sociales, económicas, culturales y territoriales del paradigma vigente.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, el riesgo se define como contingencia o proximidad de un daño; es la posible ocurrencia de un contratiempo o una desgracia o que alguien o algo sufra perjuicio o daño. Las definiciones de dicho término solo hacen las veces de demarcación no de descripción y menos de comprensión e interpretación. Rodríguez (1998), considera que las definiciones encasillan y cuadrículan las cosas, incluso, no logran expresar sino aquello que se puede llamar cualidad o característica accidental de las cosas, lo que no sucede con aquellas que son esenciales ni aspectos estructurales o dinámicos. Así, entendido el riesgo y su gestión, este es un concepto estrecho y limitado que se aleja de los contextos, puesto que ha sido elaborado bajo la óptica del poder y del interés del paradigma vigente.

En este sentido, la pregunta relevante será determinar qué o quién decide qué se puede considerar como riesgo y cómo se determina a nivel institucional la escala de los diferentes niveles de riesgo. Además, salta a la vista otra interrogante, la cual está basada en saber si el riesgo es atribuible a una decisión racional, intuitiva o rutinaria del

individuo o si el riesgo ha de ser el resultado final de un cúmulo de situaciones y comunicaciones capaces de incluir decisiones tomadas individualmente.

No obstante, el punto de partida del concepto de riesgo en las sociedades postmodernas siempre tiene una connotación específica; a manera de ejemplo, los individuos siempre subestiman en el contexto de su cotidianidad aquello que consideran riesgos típicos y las condiciones de vulnerabilidad que se acumulan en el espacio tiempo; de manera que subvaloran la dimensión del daño o la afectación que puede ocurrir en determinado evento; así, el riesgo hace parte de lo cotidiano, lo cultural y del diario vivir.

La unidad de análisis que permite transgredir los estrechos límites del paradigma oficial, se profundiza en las diversas formas en que los protagonistas manifiestan ver el mundo, es decir, su manera de pensar, de actuar y en general su cosmovisión; estas vivencias particulares han sido excluidas del discurso oficial de riesgo y paradójicamente son las más expuestas a las consecuencias del riesgo.

En este contexto, las diferentes comunidades ancestrales y sus formas de actuar, de concebir el mundo, de transformar el territorio, son formas culturales de organización social, las cuales estructuran las nuevas prácticas teóricas del riesgo. De ahí que, es fundamental visibilizar a las comunidades que han sido excluidas y los imaginarios colectivos que de ellas han sido negados; paradójicamente, estas son las protagonistas del riesgo.

Por ende, se pretende que la construcción teórica del riesgo, su análisis y comprensión parta de un análisis histórico-espacial, económico, sociológico, antropológico y síquico, a fin de permitir la comprensión de lo que ocurre al interior de las comunidades y su manera de pensar, decidir y actuar.

Es evidente que el Estado y los intereses de la comunidad científica proporcionan a los seguidores del paradigma contextos teóricos de aceptación, coordenadas conceptuales de orientación, metodologías y técnicas de implementación; al respecto, Steiner (2001) condena que en el momento de la revelación, todos los súbditos de estos paradigmas estarán al lado de la comunidad científica que los sustenta, algunos inquietos provocarán rupturas y serán perseguidos con saña por su ejército fiel a él; no obstante, la complejidad del riesgo radica, no en lo general sino en lo específico y en lo vivencial.

Parodiando a Steiner (2011), si el paradigma sobre el riesgo y la gestión del riesgo, es honrado y verdadero, ha de permitir la refutación, la crítica, e incluso invitaría a ella; de no ser así, con una crítica breve y superficial, es probable cuestionar la construcción edificada sobre el paradigma del riesgo.

La aclaración y comprensión del concepto de riesgo en esta sociedad posmoderna se constituye en un tema clave a dilucidar y a explicar, puesto que el mundo ignora los riesgos, no hace distinciones económicas, ni valoraciones sociales por acumular capital; por otro lado, el mismo sistema es generador de incalculables riesgos y externalidades negativas como: cambio climático, disminución de la capa de ozono, aumento de los gases de invernadero, agricultura con pesticidas, desertificación de suelos, hambre y desnutrición, falta de educación y salud a grandes sectores de la población mundial. La historia en curso está marcada por severas contradicciones. Así por ejemplo, el conocimiento tecnológico disponible ha multiplicado las capacidades de dominar la naturaleza, el ser humano ha creado desequilibrios ambientales de gran magnitud capaces de construir riesgos que se desencadenan en desastres.

Al hablar del concepto de riesgo, tal cual se está entendiendo y aplicando, cabe introducirse en un concepto frágil, en un mar de incertidumbres en el que la vista no alcanza a mirar demasiado lejos el problema; igualmente, las contribuciones teóricas hasta ahora efectuadas no interpretan de manera acertada el concepto de riesgo en contextos particulares. De ahí que, la dificultad apremiante para el abordaje de escenarios específicos, así como la posible reducción de riesgos con la capacidad de concretarse al final en desastres.

Las escuelas neopositivistas definen el riesgo como una unidad de medida, además de las exhaustivas discusiones que se presentan sobre el cálculo, los modelos matemáticos que representan el comportamiento de la sociedad, su percepción, valoración y aceptación del riesgo. Los dueños de la instrumentación técnica consideran que los avances tecnológicos brindan una realidad virtual, la cual permite modelar el comportamiento de la naturaleza y poder predecir el evento.

Ni las ciencias exactas –donde la exactitud se expresa en forma de cálculo– pueden tomar como referencia la precisión; puesto que las diversas manifestaciones culturales, la gramática y el lenguaje cotidiano de los grupos sociales se expresan de manera imprecisa y difícil de encasillar en una fórmula matemática (Luhmann 1996).

Para Virgilio (1980), lo que el mundo moderno ofrece es saturación, espectáculo, información y no sensación; de tal manera que se trata de la apótheia, es decir, esa imposibilidad científica que hace que cuanto más informado está el hombre, tanto más se extiende a su alrededor el desierto y la desolación del mundo y su desconocimiento o negación total.

Para otros, se trata de volver la mirada a la idea divina de un ser superior, creador del universo para aceptar explicaciones medievales de carácter religioso acerca de la ocurrencia de eventos catastróficos. En este contexto, las nuevas interpretaciones que se elaboran sobre la naturaleza, son concebidas como una entidad con capacidad de protagonismo y de una dinámica compleja para la construcción de la imagen de una naturaleza pasiva y a disposición del hombre considerado como el “rey de la creación” según la concepción judío cristiana.

La sociedad posmoderna se está construyendo sobre discursos de miedo, condición que permite aprovechar el costo de oportunidad para vender soluciones a la muerte, la enfermedad, la vejez, el desempleo y el riesgo, a través de la generación de pánico en la misma; de ahí que las sociedades modernas han convertido a los sujetos en participantes de sus propias formas de dominación y control.

El discurso frente al riesgo ha sido asumido por tecnocráticos que están lejos conceptualmente y culturalmente de los grupos que lo afrontan; este discurso está elaborado a partir de intereses particulares o de interpretaciones parcializadas, los cuales van desde la verticalidad del poder y sobreponen sus intereses a los de la comunidad; lamentablemente, los verdaderos involucrados son ajenos a estas políticas, porque sencillamente no representan sus intereses. Este debate genera un sustancial cambio en la manera de reflexionar sobre los riesgos de desastres en América Latina, pues se evidencia el carácter representativo y fundamental de la sociedad y sus niveles de gobierno en la construcción de los riesgos de desastres (Estacio 2015, 70).

La participación en la toma de decisiones referidas a riesgos, en especial su evaluación –así como en las acciones de mitigación, reducción o prevención– es inherente a todos los afectados por el riesgo. Igualmente, los riesgos con tendencia a la incertidumbre están en el ámbito de un modelo de gobernanza del riesgo. El contexto ecológico, cultural, económico y social también demanda una participación en decisiones que puedan afectar a una comunidad en particular o a la sociedad en general.

La aplicación normativa oficial de la gestión del riesgo se ve en la imposibilidad banal de traducir a un idioma aceptable las sugerencias y recomendaciones del otro; la ruta establecida por el tecnócrata para aplicarlo es vertical y omnimoda; no obstante, ésta no siempre va en línea recta en tal situación. La asunción del riesgo debe pasar por caminos tortuosos o paradójicos, trayectos que no siempre siguen la identidad de las cosas.

Para dejar atrás la concepción lineal de los fenómenos, se trata de encontrar las encrucijadas del riesgo, en donde aquello diferente, heterogéneo y diverso ilumina a lo semejante; por su parte, lo lejano a lo cercano y lo único a lo complejo.

Bajo esta premisa, la naturaleza, su transformación y en consecuencia la generación de riesgos, junto con la acumulación de vulnerabilidad, deben ser categorías consideradas como construcciones socio-naturales; esto implica que, estas nuevas interpretaciones consideran a la naturaleza, al riesgo y a la sociedad en constante movimiento y en una articulación recíproca que se resiste a aceptar las fronteras rígidas trazadas por las teorías decimonónicas que conciben a la naturaleza y a la sociedad sin cambios, divididas en compartimientos y estancos, cuyas respuestas no explican de manera coherente la complejidad de los diversos eventos naturales.

Es preciso mencionar entonces que “los desastres no son naturales” (Maskrey 1993, 118-9) y que corresponden a “problemas no resueltos del desarrollo” (Lavell 2001, 4). Estos son aportes referenciales sobre el enfoque social, político-institucional y económico para comprender los riesgos de desastres iniciados en la década de los noventa, en contrapartida a la visión clásica y naturalista, como producto de fenómenos físicos destructivos (citado por Estacio 2015).

Así, esta discusión choca con demasiados obstáculos epistemológicos y burocráticos; no obstante, una aproximación al concepto de riesgo constituye un reto en el abordaje de su elaboración teórica y práctica; lo cual permitirá y conducirá a interpretar diferentes niveles de riesgo y por ende de una nueva práctica o gestión del mismo. Este diálogo se guiará bajo la égida que permita disfrutar de lo natural y social, su hoja de ruta se orientará solamente por el derrotero trazado por los seres humanos protagonistas, aventureros y caminantes, considerando que la trama de su proyecto, tal como lo manifiesta Guattari (2012), está construida por una poética que incluye el medio ambiente y el medio social.

En este contexto, es preciso manifestar que las culturas no se encuentran asentadas sobre espacios isométricos, por el contrario, coexisten en su relativa unidad diversas formas culturales; esta complejidad de textos culturales superpuestos nos remiten a un mundo donde hace parte la cultura y es justamente en esta diversidad cultural donde se enriquece lo teórico y lo práctico del concepto de riesgo.

De Certeau (1995) considera que estos espacios traslúcidos y complejos son territorios fracturados por intereses de grupos voraces ansiosos por el poder; no obstante, las comunidades allí existentes han convivido como grupos de una misma familia, estableciendo su vida y voluntades a los intercambios y relaciones existentes del mundo globalizado.

En síntesis, abordar el riesgo desde la óptica de una lectura crítica es reconocer la importancia del medio ambiente en íntima relación con el medio social, para entender y comprender la dimensión de la vida en su totalidad sobre el planeta Tierra, en reconocimiento de los derechos del mismo, del respeto a sus espacios, del derecho más elemental, que es el de existir e indiscutiblemente de la confrontación de saberes que permite un diálogo incluyente. El planeta es un territorio de cambios evidentes, lo cual sugiere trabajar sin descanso, un modo distinto de habitar el mundo y es considerado distinto porque se diseña desde la perspectiva y autonomía del ser.

En el mismo sentido, se expresa que “El pacto de civilización consiste en reconocer que somos una región poli-cultural, dueña de una enorme variedad de tradiciones en donde podemos escoger elementos para un nuevo modelo de desarrollo y sin razones para estar casados con una solución Neoliberal, cuyos resultados han sido en algunos casos catastróficos social y ambientalmente” (Fuertes s. f.)

La naturaleza y su transformación y en consecuencia la generación de riesgos, así como la cultura, deben ser entidades consideradas como construcción social; esto implica que la humanidad no es determinada por el medio ambiente y a su vez la naturaleza no es determinada por los intereses de la humanidad; lo anterior, permite abrir espacios para un nuevo diálogo y entendimiento entre naturaleza y cultura, y el riesgo y su gestión, en el cual estos aspectos son afectados recíprocamente.

Estas nuevas interpretaciones consideran que la naturaleza, la sociedad y el riesgo se encuentran en constante cambio, movimiento y en una articulación interdependiente que se resiste aceptar las fronteras rígidas trazadas por la física clásica

concibiendo a la naturaleza y a la sociedad divididas en comportamientos, estancos y estableciendo unas divisiones que se rigen bajo ciertos intereses del capital para ostentar su poder.

En un ámbito teórico, se afirma que las fronteras de los Estados nacionales son el reflejo de entidades plenamente identificadas, situación que se desvanece en Latinoamérica debido a su historia, pues desde la Colonia estos límites han sido arbitrarios y mediados por intereses económicos. Por eso, es válido entender la región fronteriza “como resultado de la interacción de uno o varios sistemas que, gracias a sus puntos de intersección, logran establecer relaciones, las que impulsan intercambios y movimientos, a menudo expresadas como puntos de resistencia y conflicto entre los Estados nacionales” (Aguilera 2007, 7). De acuerdo con Carrión (s. f.):

En materia de fronteras, la vecindad, este espacio compartido a ambos lados de la línea, tiene particular característica de estar “entre” dos espacios de soberanías que, además, modifica la vida cotidiana de las personas que viven en una zona ubicada entre “tales soberanías”. La vecindad entre comunidades fronterizas es natural. Dado el hecho que se habita frente a frente, con el otro y cada una de las personas reconoce que concurre a la proximidad del vecino.

Las zonas fronterizas, son consideradas expuestas y vulnerables; de ahí la necesidad de la gestión de riesgo bajo acuerdos binacionales y transfronterizos, que aborde no solo lo técnico de los fenómenos, sino bajo la interpretación de las realidades de territorios de frontera y de su desarrollo histórico.

Pensando en las fronteras nacionales, cuyo origen pertenece al mismo contexto histórico en casi todos los casos latinoamericanos, aquellas comunidades se asentaron en dichas regiones desde antes de los decretos fundadores de las nuevas naciones, han padecido la fragmentación de sus memorias colectivas en favor del relato de la nación; los procesos subjetivos construidos a partir de sus reacciones concretas y simbólicas con el medioambiente en que se encuentran, han tenido que ser intervenidos por parte de las estrategias socializadoras de los países que en la actualidad se dividen entre soberanías y jurisdicciones, afectando la continuidad temporal de dicha relación.

Esto desde luego, afecta directamente a la percepción y producción de los riesgos y las vulnerabilidades, más aún cuando las políticas institucionales que han atendido el problema de las amenazas en esas regiones, ya sea total o parcialmente, no se ha llevado a cabo desde el trabajo corporativo de las fronteras implicadas, trayendo como

consecuencia la fragmentación de las políticas y por ende resultados inadecuados. De ahí la afirmación de Altez (2016), donde declara que “Los fenómenos naturales que despliegan sus regularidades en esos entornos nada saben de jurisdicciones o soberanías y sus efectos se van transformando históricamente al ritmo con el que las relaciones de poder y los intereses de turno intervienen sobre las relaciones que las comunidades desarrollan con sus comportamientos”.

Algunos países cuentan hoy con fronteras en disputas, incluso, muchos de ellos han llegado a la confrontación bélica enemistados políticamente por sus fronteras o por enrevesadas diferencias ideológicas; el problema es que buena parte de ellos, comparte zonas expuestas a emananzas naturales conducentes a riesgos de envergadura, como los sismos, volcanes, entre otras variables que afectan directamente su medio ambiente. Las fronteras de los países de la región Andina¹ son el más claro ejemplo al respecto, pues resumen estos problemas en la historia de su existencia como naciones independientes (Altez 2016).

Por ejemplo y según Álvarez y Laako (2014):

En México la cuenca del río Grijalva es la más afectada por desastres de origen hidro-meteorológico, con grandes pérdidas socioeconómicas y del patrimonio biológico y cultural. La respuesta desde la gestión gubernamental se ha limitado a la atención de las emergencias, evidenciando una falta de visión de largo plazo en la gestión de riesgo de desastres. Un rasgo específico de la cuenca Grijalva es su conformación transfronteriza, que obliga a repensar su complejidad y revisar la construcción social del riesgo. Las visiones fronterizas –delimitadas por una perspectiva encerrada en los límites políticos– predominan en la gestión de riesgos compartidos en el caso del Grijalva.

Para el caso de las repúblicas de Argentina y Chile, las cuales comparten una frontera común de aproximadamente 4.500 kilómetros², la definición de recursos hídricos transfronterizos a nivel de cuencas a través de esta longitud se expresa en 12 cuencas hidrográficas de la región patagónica, inserta en el cono sur de Latinoamérica. Ambos países, han concretado acuerdos para avanzar hacia la gestión de los recursos hídricos transfronterizos entendiéndose a la cuenca como unidad de planificación y gestión territorial, que contiene interrelaciones e interdependencias de alto interés para la gestión integrada de Cuencas (Francke s. f.).

¹ Chile, Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela

² La quinta más larga del mundo.

En el caso de Uruguay-Brasil, el río Cuareim integra la Cuenca del Plata. Es un afluente del río Uruguay por su margen izquierda y es frontera entre Uruguay y Brasil. La cuenca del río Cuareim posee un área de drenaje de aproximadamente 14.800 kilómetros cuadrados, de los cuales aproximadamente 6.700 kilómetros cuadrados (45%) se encuentran en territorio brasileño y aproximadamente 8.100 kilómetros cuadrados (55%) en territorio uruguayo. A través de tratados y acuerdos firmados, Uruguay y Brasil han manifestado y reiterado la necesidad y conveniencia de realizar actividades en conjunto sobre los recursos hídricos que benefician al conjunto de los ciudadanos que viven en la cuenca del río Cuareim. Según la Organización Meteorológica Mundial, uno de los principales motivos para la gestión coordinada corresponde a la gravedad creciente del impacto de los fenómenos naturales extremos como sequías y crecidas, con la incidencia adicional de los fenómenos de cambio climático global.

Los territorios de frontera exigen también un reconocimiento del territorio no en la concepción tradicional de “un área o extensión de tierra con límites administrativos” (Larousse 2012), sino el territorio bajo la interpretación de sus dinámicas y estructuras que le han dado vida propia y particularidades que permiten distinguir o diferenciar unos de otros; no obstante, con relaciones interdependientes y de afectación recíproca.

La frontera colombo ecuatoriana no solo comparte riesgos (riesgo volcánico, riesgo sísmico, riesgo por tsunamis, riesgo tecnológico; entre los más relevantes) sino también, recursos, cultura e historia, los cuales hacen parte del reconocimiento y validación de la frontera como una unidad de carácter indivisible.

Capítulo segundo

Hacia una interpretación de la frontera colombo ecuatoriana

2.1 La organización territorial y el control del espacio de Los Pastos a la llegada de los españoles

Lo que interesa en este capítulo es interpretar la evolución del espacio fronterizo colombo ecuatoriano, en especial entre el sur del departamento de Nariño y el norte de la provincia del Carchi en la república del Ecuador por parte de las diferentes etnias y formaciones sociales que habitaron estos territorios.

Toda sociedad le imprime un estilo de manejo y control del territorio donde se desarrolla (Castells 1974), por lo tanto, cada formación social genera un modelo económico, espacial, social y ambiental acorde con sus experiencias, intereses y su saber acumulado.

El intento de definir las fronteras de Ecuador y Colombia se remonta a la época del movimiento independentista y la fragmentación de los virreinos españoles en América hacia 1821, época en la cual se constituyó la Gran Colombia, que incluía las actuales repúblicas de Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá. Sin embargo, la existencia de este Estado fue efímera, debido a que el 6 de mayo de 1830 Venezuela se separó y su ejemplo fue seguido por Ecuador unos días después. Las provincias restantes formaron la República de la Nueva Granada (Wikipedia 2017).

En vísperas de la conquista de los españoles, las sociedades que ocupaban el territorio actual de Colombia en general y la región de Los Pastos en particular, alcanzaron un grado de organización y conocimiento en el campo de la utilización de los recursos naturales, que les permitió una importante expansión demográfica; esta fue una de las características más importantes de la población a la llegada de los europeos, la que no deja de ser sorprendente por su magnitud. La mayoría de los historiadores no precisan un dato exacto; no obstante, concuerdan que sobrepasó los tres o cuatro millones de habitantes a la llegada de los españoles Melo, Colmenares (1978), Arango (1977), Jaramillo Uribe (1982).

La población indígena de los pueblos de la altiplanicie del sur de Colombia y norte del Ecuador estaba representada por una pluralidad de etnias de diverso desarrollo

que probablemente estaban en proceso de unificación al producirse la conquista. El territorio ocupado por estas etnias era complejo: grandes ríos, llanuras aluviales, valles interandinos y el macizo montañoso de la cordillera de los Andes.

Entre los pueblos que habitaron la altiplanicie del sur se encontraban los indios Pastos, Quillacingas, Abades, Síndaguas, etc.; siendo los indios Pastos la tribu más numerosa de la zona interandina nariñense, pues de las 19.041 familias censadas en esta región en el año 1558, estas constituían el 53,78% contra un 31,92% de las Quillacingas y 14,29% de las Abades (Romoli de Avery 1978, 13).

Las descripciones indican que los indios Pastos vivían en lo que hoy es la frontera colombo ecuatoriana. Se puede determinar con veracidad incontrastable que el callejón interandino, comprendido entre el curso medio del río Chota y la margen izquierda del río Guáitara, fue escenario y asiento de una específica evolución cultural (Moreno y Uribe 1980, 1977). Lo anterior significa que el espacio comprendido por la provincia del Carchi (Ecuador) y el altiplano de Túquerres e Ipiales, estuvieron habitadas por pueblos que pertenecían a una misma familia cultural en épocas prehistóricas.

Los Pastos habían entrado en etapas sedentarias, desarrollo incipiente de la agricultura e iniciación de domesticación de animales, trabajo de metales preciosos como el oro con una orfebrería sofisticada, ceramistas en plena producción, la decoración alcanzaba un alto grado de perfección y los tejidos se utilizaban para vestidos y mantas (Chaves 1986, 48).

En la época prehispánica, esta comunidad se especializó en la producción de cultivos como tubérculos entre los que se encuentra papa, oca y ulluco, sobre todo en áreas onduladas y húmedas. En el espacio de asentamiento de Los Pastos, específicamente en el Altiplano de Los Pastos junto con las mesetas onduladas secas en la olla del Alto Guáitara y valle seco del Chota en la época prehispánica, seguramente esta cultura se especializó en el cultivo del maíz, considerado por ellos como base importante de su alimentación y cereal sagrado para el desarrollo de sus ceremonias y rituales.

La ubicación de la etnia de Los Pastos en el sur del departamento de Nariño y norte del Ecuador, es posible inferirla a partir de las visitas y tasaciones que realizó

Pedro Cieza de León en el año 1558 y 1571 en toda la región Andina colombo ecuatoriana.

Dichos documentos concuerdan en establecer que el grupo étnico de Los Pastos fueron pobladores del sur de Nariño y el norte del Ecuador desde el río Chota hasta el río Guáitara. Cieza de León enumeró 12 pueblos bajo la denominación de “Pastos” para el área comprendida en la gobernación de Popayán: Ascual, Mallama, Túquerres, Sapuyes, Iles, Gualmatán, Funes, Chapal, Males, Ipiales, Pupiales y Cumbal. Al respecto Tomás López (A.G.F.S. Quito, 60. 1958; fls 8-19), identificó 19 pueblos que, dada la condición de registro administrativo, se mantienen como la fuente más confiable.

En la tasación de 1571 de Villa de Pasto hecho por el licenciado García Valverde (AGI/s, Quito 60, 1571), se registraron 30 pueblos y estancias, es decir, 11 más de los enumerados en 1558. Lo anterior explica que la fragmentación de los asentamientos prehispánicos se debió en parte a la política colonial, de movilización de mano de obra para trabajar como mitayos y el pago de tributos.

La tabla 1, muestra el registro de los pueblos enumerados por los autores mencionados anteriormente.

Tabla 1. PUEBLOS PASTOS DE LA GOBERNACIÓN DE POPAYÁN

Cieza de León (1553)	Ascual, Mallama, Túquerres, Zapuyes, Iles, Gualmatán, Funes, Chapal, Males, Ipiales, Pupiales, Cumbal.
Tomás López (1558)	Yascual, Mallama, Iles, Gualmatán, Funes, Males, Ipiales, Pupiales, Cumbal, Carlosama, Putiznan, Guáitara, Ancuya, Colcan y Capuis, Guachucal, Pastas, Muellamues, Chapal.
García Valverde (1571)	Yascual, Mallama, Yles, Gualmatán, Funes, Chapal, Males, Ipiales, Pupiales, Cumbal, Carlosama, Putiznan, Guaitara, Ancuya, Colcan y Capuis, Guachucal, Pastas, Muellamuez, Chungana, Yaswaral, Nastar, Puerres de los Pastos, Cachala, Tezcual, Estonera del Valle

Fuente: Cieza de León 1553 (citado por Landazuri 1995).

Tanto Cieza de León como los demás cronistas e investigadores hacen entrever que la región Andina Nariñense y norte del Ecuador fue densamente poblada en tiempos precolombinos, cuya economía giró en torno a la explotación de los recursos locales y el intercambio de productos con etnias ubicadas en otros territorios como selvas y costas. Las mismas fuentes permiten establecer que los territorios habitados por los pastos

fueron de gran fertilidad, hecho que les permitió mantener una alta densidad de población.

Landázuri (1995) sostiene que la mayor parte de la población estuvo concentrada en la meseta ondulada húmeda y seca de los altiplanos de Ipiales, Túquerres y del Chota y Carchi. Allí se ubicaron la mayoría de los asentamientos y los de mayor magnitud demográfica como son Túquerres, Ipiales, Pupiales y Tuza. En los cañones profundos del río Chota se cultivaban productos exóticos como ají, algodón y coca.

También, se considera que se estableció un importante intercambio espiritual con los habitantes de las selvas bajas de la Amazonía y del Pacífico en tanto que, la economía se complementaba con estos productos. Prueba del intercambio son los hallazgos en diferentes tumbas indígenas del Altiplano de Túquerres, Ipiales, Pupiales y norte del Ecuador, con elementos elaborados en madera de chonta, conchas marinas, oro, cerámicas, con representaciones zoomorfas de dioses, demonios y animales de la selva.

Los aportes de los investigadores permiten elaborar una arqueología del paisaje y establecer las vivencias socioculturales de los pastos, quienes mantienen estrechas relaciones comerciales con sus vecinos ubicados en las selvas bajas. Se puede afirmar que, el callejón interandino ubicado entre el valle del Chota y el cañón del río Guátara estuvo habitado por la mayor parte de los núcleos poblacionales, a razón de que este espacio fue privilegiado por su ubicación estratégica, sitio de paso por la diversidad de productos que ofrecía y la variedad de diferentes pisos térmicos que permitieron el soporte de una alta densidad demográfica.

Se ha logrado establecer que el intercambio por ellos realizado, tiene varios niveles de alcance espacial. Primero está el intercambio más próximo entre cacicazgos limítrofes, con productos artesanales, agrícolas y de caza; luego el intercambio entre regiones frías y cálidas. El modelo de ocupación del espacio en la alta montaña de Los Pastos, que giró en torno a la producción de tubérculos y de maíz, superó formas de acceso a las distintas tierras productivas al interior del callejón interandino. En su gran mayoría los cacicazgos tuvieron un asentamiento principal en la zona alta y fría del altiplano de Túquerres, Ipiales, Imbabura y Carchi.

Se pueden destacar varias pautas del patrón de ocupación del espacio de los pueblos de la altiplanicie del sur. En primer lugar, una alta densidad de población se

encontraba ya en la región andina (en los altiplanos y valles interandinos); por su parte, la región de la costa y de la Amazonía parece haber estado muy poco poblada. Estos pueblos andinos ocuparon un espacio estratégico y sitio de paso obligado, que permitía el contacto cultural e intercambio comercial de los diferentes pueblos indígenas que poblaron estos territorios; este espacio que servía como sitio de convergencia entre los pueblos del sur (Incas) y los del norte (Chibchas) y entre la Costa Pacífica y la Amazonía.

En segundo lugar, la alta densidad de población relativa de la etnia de los pastos era compatible con un avance técnico rudimentario. En particular en lo que se refiere a la agricultura, probablemente esta actividad económica presente una relación directa con el aprovechamiento de especies nativas de alto rendimiento y a la escogencia de zonas particularmente fértiles en diversos pisos altitudinales.

Finalmente, se manifiesta la inexistencia de establecimientos propiamente urbanos como los encontrados en algunas culturas precolombinas, tales como los aztecas, mayas o incas. En general, no parece haber alcanzado en ninguna parte un desarrollo urbano de tal magnitud, la consolidación y la independencia funcional que permitan hablar de ciudad en el sentido en que estamos acostumbrados a entenderla (Jaramillo 1987).

2.1.1 Significación geográfica de la región de Los Pastos, entre Popayán y Quito

El proceso de la conquista y la colonia afectó a vastos espacios del territorio americano. Desde el descubrimiento de América hasta el primer tercio del siglo XIX transcurrieron más de 300 años, durante los cuales el Estado español organizó el espacio iberoamericano como complementario de la metrópoli al servicio de su economía.

A partir del descubrimiento de América, un grupo reducido de españoles (que no llegaba a mil) va a conquistar un espacio vasto constituido por los indios precolombinos, llegando a controlar y a establecer un sistema que funcionase en provecho suyo y de la metrópoli. Los españoles venían, no solo en busca de oro y riqueza, sino adicionalmente a extender su fe. Esta sed de un producto diseminado por todas partes los empuja a un consumo increíblemente grande de espacio. Los españoles vienen inicialmente a la caza de las riquezas acumuladas por las civilizaciones

aborígenes y recorrieron en todas direcciones el enorme continente americano, en pos del famoso Dorado (Zuleta 1977, 43).

El virreinato de Santa Fe de Bogotá y la provincia de Quito, a finales del siglo XVI, se hallaban debidamente organizados; los patrones culturales, políticos, económicos y especiales de España fueron impuestos con crueldad en territorio americano. Es importante analizar que al designar lo que se llaman los límites de la provincia y el virreinato, éstos fueron diferentes de los límites que se conocen actualmente. La corona no dividió al Reino territorialmente, sino que lo organizaba jurisdiccional, militar o espiritualmente y la vaguedad con que se trataban los linderos físicos de las provincias del Reino se explica porque éstas no eran desmembraciones territoriales sino simplemente arreglos internos (Deler, Gómez y Portais 1983, 104).

En este sentido, no existió ninguna precisión acerca del territorio abarcado por la provincia de Quito y el virreinato de la Nueva Granada; sin embargo, entre Quito y Santa Fe de Bogotá se encontraba la región de Los Pastos, sitio de convergencia de todos los circuitos económicos y culturales entre norte y sur, oriente y occidente.

Tal región, fue tan importante en la colonia que junto con la región tunjana, constituyeron los dos principales espacios manufactureros de lo que hoy es Colombia, así lo afirma Ospina (1974, 91), cuando manifiesta que “existieron inicialmente doce focos industriales en el Nuevo Reino de Granada, que se localizaban en el norte del departamento de Cundinamarca y porciones de Boyacá (...) y (...) en segundo lugar, en las mesetas de Pasto y tierras adyacentes en el extremo sur. Estos distritos serán llamados manufactureros del norte y del sur respectivamente”. Dichas regiones proveían de mantas y batanes a todos los centros urbanos de la región del sur, principalmente a todos los centros mineros de la región.

Sin embargo, la región de Los Pastos a pesar de ocupar un espacio de privilegio, de poseer una economía diversificada y ser una de las regiones más importantes de la Colonia, no siguió con su desarrollo en aquella época, ¿por qué? Existen múltiples respuestas a esta interrogante, pero se citan las que al parecer son las más acertadas:

La no vinculación de la región con el Océano Pacífico, lo cual ampliaría su mercado con todos los países de la cuenca del Pacífico

Las gestas de independencia que absorbieron gran cantidad de mano de obra, descuidando la economía de la región

La fracturación que presentaba esa unidad espacial, economía y cultural al dividirse la Gran Colombia por la formación de los Estados-nación.

Con dicha formación, los proyectos del libertador Simón Bolívar, respecto a construir el nuevo Estado dentro de los grandes marcos geográficos del territorio latinoamericano, se derrumbaron prontamente. La independencia formal va acompañada por la desintegración espacial que América Latina presentaba como conjunto.

La emancipación fue promovida y usufructuada por una élite con ansias de abarcar el mayor espacio posible y de obtener el poder económico y político; estos grupos, se preocuparon por delimitar y congelar las fronteras. Se produce y mantiene la división, en función de límites naturales y de ciertos cuadros administrativos de tipo tradicional. La fragmentación se concreta en Estados de dudosa unidad interna, que muchas veces se recubren con la zonificación del federalismo en una unión laxa de regiones, ciudades y señoríos personales, familiares y de grupos (Kaplan 1969, 131).

Con la disolución de la Gran Colombia y la consolidación de Ecuador como república independiente, se inicia el proceso de definición de la frontera colombo ecuatoriana (queda resuelta en 1916). La delimitación fronteriza colombo ecuatoriana rompe con la unidad espacial económica, cultural, etc., que mantenía esta región desde tiempos atrás, quedando este espacio bajo la soberanía de dos Estados completamente diferentes.

Se considera que estos territorios constituyeron una unidad territorial importante que fue asiento de una de las principales etnias que habitaron estos espacios como lo fueron Los Pastos; sin embargo, por decisiones de poder y ambiciones burocráticas, este territorio se dividió desde la llegada de los españoles hasta nuestros días, imponiendo una línea fronteriza que separó una unidad económica cultural y territorial importante en dos grupos étnicos diferentes, que aún permanecen.

Además, el proceso histórico del desarrollo de Colombia y Ecuador, en gran medida dependiente de la exportación de materias primas a otros países, ha definido una conformación espacial de la producción y de la población que en general no ocupa áreas fronterizas de estos países. No obstante, estas regiones siguen mostrando agrupamientos humanos estables que constituyen unidades espaciales, económicas y culturales que han mantenido un grado persistente de homogeneidad a través del tiempo; tal es el caso del subespacio andino situado entre Colombia y Ecuador.

2.1.2 El manejo del espacio en el sistema colonial

Con la llegada de los españoles a territorio americano se impuso otra lógica en la organización del espacio respecto a la producción económica; además, sus aspectos culturales fueron destruidos por considerarlos bárbaros; tal condición refleja el nuevo proyecto de vida que impone el español en sus colonias, dado que la ambición por el oro y las riquezas del Nuevo Continente lo empujó a un ‘consumo’ increíblemente grande de espacio. La fase inicial de este proceso comienza en el departamento de Nariño en el siglo XVI donde se da el establecimiento de instrumentos coloniales de control del espacio:

La ciudad y el sistema urbano, la encomienda y el tributo, las reducciones y doctrina, las mitas y obrajes por un lado; y por otro, se imponen ciertos mitos y ritos. Todas estas instituciones funcionarán según la lógica de los intereses de los conquistadores y de la corona; el punto de partida para las fundaciones de los centros urbanos fue la presencia de sociedades indígenas y su nivel de desarrollo, así como la existencia de oro y de otros metales preciosos. Por lo tanto, el problema no era de tierras, al menos en el inicio del poblamiento, sino de la existencia de mano de obra y de la cantidad de riqueza que poseían estos territorios (Deler 1983).

El ordenamiento del territorio bajo el dominio colonial adaptó dos formas definidas:

Lo conformado en los territorios densamente poblados, a lo que Zambrano (1993) llama “repúblicas de blancos”, las cuales están organizadas en núcleos urbanos, ciudades, villas y lugares.

La república de los indígenas organizada en pueblos, lo que corresponde a los territorios de población dispersa, es decir, a lo rural; es la primera división que se establece en territorio americano, la cual perdura hasta nuestros días y que establece una segregación económica, social y espacial, es decir, la ciudad para blancos y lo rural para los indios.

La corona estableció formas político-administrativas que tenían la función de garantizar el dominio de la población y el control de la explotación de las riquezas naturales a través de la encomienda; colocó bajo tutela de un cura doctrinero y un encomendero a un grupo de indígenas, en una unidad político territorial llamado repartimiento. De igual manera, las reducciones se constituyeron en unidades político

territoriales conformadas por los indígenas que los despojaban de sus tierras para declararlas vacías y poder más tarde obtener titulación; esto lo hacían generalmente con los que poseían buenas tierras.

Al respecto (Calero, 1991) afirma que cuando los españoles penetraron en las montañas en el departamento de Nariño en 1535, las comunidades indígenas afrontaron cambios violentos y rápidos que terminaron por transformar y modificar sus culturas. Estos cambios devastadores causados por los europeos incluyeron la introducción de enfermedades desconocidas, se establecieron nuevas formas de denominación social y económica, hubo desalojo de la tierra, asimilación gradual de valores de la cultura dominante, importación de nuevas tecnologías, traslado de plantas y animales y la imposición de unos límites y fronteras invisibles. En pocas décadas ocurrió una profunda transformación de la sociedad nativa.

Los cambios que experimentaron los pueblos pastos en el período colonial fueron inicialmente el resultado de la imposición radical y cruel de otra forma de pensar el mundo, de una onerosa carga tributaria hacia los indígenas en sus distintas formas y de la reducción de la población en pueblos y caseríos indígenas. Posteriormente, desde finales del siglo XVI la apropiación de la tierra por parte de los españoles y la captación de la fuerza de trabajo indígena para las nuevas formas de producción fueron asentando y delineando las relaciones de dominación y a la vez fueron consolidando un nuevo sistema económico social y de organización de estos espacios; esto posiblemente fue el inicio de la demarcación de las líneas fronterizas, límites que sirvieron para definir la propiedad privada del español.

La tradición que las actuales poblaciones del suroccidente de Colombia y norte del Ecuador tuvieron durante la época prehispánica se conservó durante la colonia. Tan notoria fue la dinámica que llegaron a constituir un solo territorio mercantil, porque eran economías complementarias (Coronel 1991, 108). A lo largo del siglo XIX y comienzos del XX, debieron pasar varias décadas de disputas permanentes entre neogranadinos y quiteños, verbales unas, bélicas otras, para establecer finalmente una frontera entre lo que tradicionalmente había sido territorio de comunes encuentros, vivencias y hermandades. La suscripción del tratado de límites Suárez-Muñoz Vernaza entre Colombia y Ecuador, del 15 de julio de 1916, avalado por el canje de instrumentos de ratificación el 26 de enero de 1917, enfatizó en la fijación de un límite sobre el que un

siglo después se promoverán esfuerzos conjuntos para tratar de deleznar con miras a consolidar un proceso de integración (Montenegro 2005).

En todo el mundo, los ámbitos de acción para la integración de las áreas fronterizas son:

- El de los pueblos físicamente fronterizos y el de las autoridades de esos pueblos.
- El de los pueblos declarados legalmente fronterizos y el de las autoridades de esos pueblos.
- El interés nacional de cada uno de los países por desarrollar sus áreas fronterizas.
- El interés mundial por solucionar problemas de zonas de menor desarrollo relativo.

La integración original de los pueblos fronterizos de los países no surge de una decisión de los gobiernos. Es un hecho natural (como se mencionó para la frontera colombo ecuatoriana), en algunos casos, ha sido entorpecido en su desarrollo debido a la acción estatal por controlar el tránsito internacional de las personas, los vehículos y las mercaderías.

En el caso de esta frontera, legalmente desde 1830 e incluso antes, la integración de los pueblos vecinos fluyó con naturalidad y sin trabas estatales; pero desde los años 1960 se hizo varios intentos por regularla en sus distintos aspectos y en algún momento esto se logró, hecho que perjudicó a sus habitantes, quienes estaban acostumbrados a movilizarse sin problemas de uno a otro lado de la frontera llevando sus pertenencias (Luna 2016).

En todo caso, 1962 marca el inicio de actividades tendientes a brindar mayor atención estatal conjunta a los problemas fronterizos, luego y con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se inicia un programa de integración que abarcó en el Ecuador a las provincias de Carchi, Esmeraldas y Napo y en Colombia al departamento de Nariño y la intendencia de Putumayo (Luna 2016, 96).

A lo largo de la línea de frontera, en la provincia de Carchi, existe una fuerte vinculación con el vecino país de Colombia. Un número considerable de poblados se distribuyen en forma homogénea a ambos lados del límite internacional, generando un efecto de espejo o correspondencia que se remonta a los antecedentes históricos y culturales de la provincia.

De modo muy elemental se puede calificar a la zona de páramo como una barrera natural por la ausencia de asentamientos humanos. Sin embargo, su continuidad hacia el

lado colombiano y la presencia de comunas ancestrales hace de este espacio otro sitio de conectividad e integración de carácter ecológico cultural. En estos puntos, el concepto de frontera se desvanece creando estrechas relaciones económicas y familiares entre los pueblos vecinos, pues Ecuador y Colombia tienen vínculos históricos, físicos, económicos y sociales muy fuertes y sus poblaciones, sobre todo las de la región fronteriza, han creado lazos de sangre que se consolidan diariamente y no pueden ignorar esa realidad (Luna 2016).

2.2 Caracterización del contexto geográfico de la frontera colombo ecuatoriana

Con base en la información del Plan binacional de integración bifronteriza Ecuador Colombia 2014-2022 se resumió la información relevante sobre el contexto geográfico de la frontera colombo ecuatoriana.

La Zona fronteriza entre Ecuador y Colombia está conformada, en el caso ecuatoriano por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos que integran la Zona 1 de planificación ecuatoriana, con 42.259 kilómetros cuadrados de extensión, y en el caso colombiano, por los departamentos de Nariño y Putumayo, con una superficie de 57.990 kilómetros cuadrados; alcanzando una superficie total de 100.055 kilómetros cuadrados. Limita al norte con los departamentos colombianos del Cauca y del Caquetá; al este con el departamento colombiano de Amazonas y la región Loreto de la República del Perú; al sur con las provincias ecuatorianas de Orellana, Napo, Pichincha, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, y con la región Loreto de la República del Perú; y al oeste con el Océano Pacífico.

Sus coordenadas geográficas abarcan desde los 00°35' latitud Sur hasta los 02°40' latitud Norte y los 73°49' hasta 80°03' longitud Oeste.

2.2.1 Delimitación de la frontera terrestre

La delimitación de la frontera terrestre se identifica con la siguiente descripción:

- Parte de la boca del río Mataje en el Océano Pacífico aguas arriba hasta el paralelo que da a la intersección de la desembocadura de la quebrada Yarumal en el río Mira.

- Sigue dicho paralelo hasta llegar al río Mira, el cual continúa por su curso hasta llegar a la confluencia con el río San Juan.
- Se continúa por el curso del San Juan aguas arriba hasta llegar a la boca del arroyo Aguahedionda, y por este hasta su origen en la cumbre del volcán Chiles.
- Bajando de ésta cumbre por el nacimiento del río Carchi, se llega hasta la boca del río Teques.
- Sube por este río hasta el Cerro Troya, de donde toma el río Pun.
- Baja por el Pun hasta la confluencia de la quebrada Chanquer, de donde continúa por las cumbres andinas hasta encontrar el nacimiento del río San Miguel.
- Siguiendo por el río San Miguel hasta el corte que forma el meridiano que parte de la confluencia de los ríos Putumayo y Cuhimbe.
- Toma este meridiano hacia el norte para luego seguir el curso del río Putumayo hasta la desembocadura del río Güepí, punto fronterizo tripartito entre Colombia, Ecuador y Perú.

La región fronteriza binacional cuenta con la presencia de tres grandes unidades climáticas: la región pacífica, la región andina y la región amazónica.

La región pacífica se caracteriza por relieves colinados que bajan suavemente desde el pie de la cordillera hasta el océano. Esta región se encuentra climáticamente influenciada por la presencia oceánica que varía desde tropical húmedo a muy húmedo, con temperatura media anual de 26,1 °C.

La región andina corresponde a la Cordillera de Los Andes, está conformada por dos grandes cordones cordilleranos paralelos entre los cuales presenta depresiones interandinas en donde se emplazan las principales ciudades de la sierra andina (Pasto, Ipiales, Tulcán, Ibarra, Otavalo). En esta región predomina el clima mesotérmico húmedo y semihúmedo, con temperaturas media anual en Tulcán e Ibarra entre 12 °C y 17 °C, respectivamente.

La región amazónica se caracteriza por una distribución simple de conjuntos de relieve y una gran extensión con un relieve regular llanura amazónica. En esta región el clima es cálido húmedo tropical lluvioso con una temperatura media de 25,8 °C y lluvias entre 3.000 y 4.000 mm.

2.2.2 Cuencas hidrográficas

La zona de frontera colombo ecuatoriana cuenta con tres cuencas hidrográficas muy ricas en biodiversidad donde la vegetación predominante es el manglar, el bosque húmedo tropical y una variedad de pisos climáticos hasta llegar a zonas de páramo. La cuenca Carchi-Guáitara forma parte del sistema hidrográfico de la vertiente del Pacífico, recorre 3.640 kilómetros cuadrados de territorio colombiano y 54 kilómetros de territorio ecuatoriano y sirve de límite de los dos países en un tramo aproximado de 45 kilómetros a partir del puente internacional de Rumichaca, el río toma el nombre de Guáitara en territorio colombiano.

La cuenca Mira-Mataje pertenece a la vertiente del suroccidente colombiano y noroccidente del Ecuador, está integrada por el departamento de Nariño (Colombia) y por las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura (Ecuador), abarca toda la zona conocida como el Chocó Biogeográfico.

Finalmente, la cuenca San Miguel-Putumayo, localizada en la vertiente oriental de la cordillera de Los Andes, tiene una extensión total de 48.172 kilómetros cuadrados, de los cuales 11.914 kilómetros cuadrados pertenecen al área colombiana y 36.258 kilómetros cuadrados a la ecuatoriana.

2.2.3 Humedales

En cuanto a los ecosistemas de humedales uno de los más representativos para Colombia es la laguna de la Cocha, catalogado como Humedal Ramsar y forma parte del Corredor Andino Amazónico Norte. La Ecoregión Bordoncillo Patascoy-La Cocha comprende una extensión de 110.407,7 hectáreas, de las cuales 40.076,6 hectáreas corresponden al Humedal Ramsar Laguna de La Cocha. Para el caso de Ecuador, existe la Reserva ecológica Cayapas-Mataje con una extensión de 44.847 hectáreas, formada por un conjunto de humedales que configuran parte del Complejo Estuario más grande y mejor conservado de la costa del Pacífico Sur; la Reserva de Producción de Fauna del Cuyabeno que comprende 254.760 hectáreas; la Reserva Ecológica El Ángel con una extensión de 6.541 hectáreas de humedales de páramo, y la Reserva Biológica Limoncocha con una extensión de 4.613 hectáreas.

2.3 Amenaza volcánica de Chiles y Cerro Negro

2.3.1 Fenómenos volcánicos posibles en los volcanes Chile y Cerro Negro

Según los mapas de amenaza de los volcanes Chiles y Cerro Negro, elaborados por el Servicio Geológico Colombiano (SGC) y el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica del Ecuador del Ecuador (IGEPE) en el año 2014, define los fenómenos volcánicos posibles en los volcanes Chiles y Cerro Negro. Al respecto a continuación se describe el marco conceptual de los principales fenómenos volcánicos asociados a la actividad de los volcanes Chiles y Cerro Negro:

- *Amenaza volcánica.* Peligro latente de que un evento de origen volcánico se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.
- *Caída de Piroclastos.* Como consecuencia de las erupciones explosivas los volcanes expiden a la atmósfera partículas fragmentadas (piroclastos) que, de acuerdo a su tamaño, se conocen como: ceniza (menor de 2 mm); lapilli (2 a 64 mm); bloques y bombas (mayor de 64 mm).
- *Piroclastos transportados por el viento.* La ceniza y el lapilli son transportados por el viento hasta zonas alejadas del volcán (cientos o miles de kilómetros) y depositados por efecto de la gravedad, formando capas que siguen la topografía preexistente y, en general, cubren un área muy extensa. Generalmente, la cantidad de piroclastos acumulados y su tamaño de grano disminuyen con la distancia al volcán. En la mayoría de las erupciones se producen caídas piroclásticas y su distribución dependerá de la dirección y velocidad del viento predominante. Las caídas de piroclastos pueden causar oscurecimiento del ambiente, afectación a la salud humana y animal, afecciones respiratorias, irritación de los ojos y las vías respiratorias, intoxicaciones y alergias, daños en las infraestructuras y viviendas: cubrimiento y enterramiento, obstrucción de drenajes artificiales, colapso de techos y líneas de conducción eléctrica, corrosión a elementos metálicos. En la agricultura y ganadería: pérdida parcial o total de cultivos y ganado. Contaminación de fuentes

de agua por sólidos y químicos. Tormentas eléctricas y afectación al transporte aéreo y terrestre.

- *Proyectiles balísticos.* Las bombas y los bloques (diámetro desde 64 mm hasta métricos) son expulsados con trayectorias parabólicas como proyectiles balísticos desde el cráter, a velocidades de decenas a centenares de metros por segundo. Por lo general, su distribución está restringida a una distancia menor a 10 kilómetros del punto de emisión. Los proyectiles balísticos causan destrucción de infraestructura y muerte o lesiones graves a seres vivos por impacto directo; incendios forestales o de viviendas.
- *Flujos piroclásticos.* Son nubes de material incandescente compuestas por fragmentos de rocas, cenizas y gases calientes (de 300 °C a > 800 °C) que se mueven a grandes velocidades (de decenas a varios centenares de km/h) desde el centro de emisión por los flancos del volcán, tendiendo a seguir los valles. Se originan a partir del colapso gravitacional de columnas eruptivas y por la destrucción gravitacional y explosiva de domos y flujos de lava. La mayoría de los flujos piroclásticos tienen dos partes: un flujo basal de fragmentos gruesos que se mueve a lo largo de la superficie del suelo y una nube turbulenta de ceniza que se eleva por encima del flujo basal. La ceniza puede caer desde esta nube en un área amplia siguiendo la dirección del viento. Los flujos piroclásticos destruirán todo a su paso y específicamente pueden causar: Arrasamiento e incendio de los elementos expuestos en su trayectoria, debido a sus altas velocidades y temperaturas. Cubrimiento y enterramiento del área expuesta, incluidos obstrucción de cauces, relleno de depresiones topográficas e interrupción de vías de diferente orden. Muerte y graves lesiones a las personas y animales por quemaduras e inhalación de ceniza caliente y gases. La probabilidad de sobrevivir al impacto de un flujo piroclástico es nula.
- *Flujos y domos de lava.* Son corrientes de roca fundida, relativamente fluidas, que son emitidas por el cráter o por grietas en los flancos del cono activo. Al salir del cráter forman lenguas que tienden a canalizarse a lo largo de los valles; su velocidad y alcance dependen de su composición, la morfología representada por la pendiente del valle y las barreras topográficas que encuentren a su paso. Existen lavas fluidas y lavas viscosas: las primeras pueden extenderse hasta decenas de kilómetros desde

el foco de emisión; lavas menos fluidas se mueven solamente unos pocos kilómetros por hora y raras veces se extienden a más de 8 kilómetros desde los focos de emisión. (SGC e IGEPN 2014)

Cuando las lavas son muy viscosas se acumulan en los centros de emisión formando montículos escarpados o en forma de cúpula conocidos como domos de lava, que al enfriarse llegan a taponarlos. Los domos pueden explotar o colapsar, generando flujos piroclásticos y posteriormente flujos de lodo o lahares. Los flujos de lava se mueven relativamente lento, de manera que las personas pueden alejarse de su trayectoria; sin embargo, todo en su camino será derribado, rodeado, sepultado y quemado debido a sus altas temperaturas. Las lavas específicamente pueden causar: Destrucción de infraestructura, enterramiento, quema de cultivos e incendios forestales. Las muertes atribuidas a los flujos de lava son a menudo debido a causas indirectas, tales como las explosiones cuando la lava interactúa con el agua, asfixia debido a los gases tóxicos acompañantes, flujos piroclásticos por colapso de domos y lahares por deshielo. En caso de que exista una erupción que genere flujos de lava, se debe poner particular atención al avance de los mismos hacia centros poblados o infraestructuras.

- *Lahares (Flujos de Lodo Volcánicos)*. Los flujos de lodo o lahares son una mezcla de fragmentos de roca, arena, limo, arcilla y agua que se desplazan por los cauces de las quebradas y ríos. Un lahar en movimiento se presenta como una masa de concreto húmedo que carga fragmentos que varían desde arcilla hasta bloques de más de 10 metros en diámetro. (SGC e IGEPN 2014)

Los lahares varían en tamaño y velocidad los pequeños, de menos de unos pocos metros de ancho y varios centímetros de profundidad, pueden fluir unos pocos metros por segundo; lahares grandes de cientos de metros de ancho y decenas de metros de profundidad pueden fluir a varias decenas de metros por segundo.

Estos tipos de flujos se pueden generar durante (primarios) o después (secundarios) de las erupciones volcánicas, por una variedad de mecanismos que permiten la interacción del agua con materiales volcánicos y no volcánicos. Las fuentes de agua para formar lahares pueden provenir de nieve, de hielo, de lagos cratéricos, de lluvias o de corrientes fluviales o reservorios de agua en el interior del volcán. Los lahares pueden causar: arrasamiento y destrucción de vegetación, cultivos y de las

estructuras existentes a lo largo de su trayectoria (puentes, casas e infraestructura). Enterramiento y aislamiento pasivo y tardío de grandes extensiones de terreno (cerca al cauce y por fuera de él) incluida la infraestructura ubicada sobre las mismas. Relleno de cauces naturales y artificiales. Inundación de las regiones aledañas, en el caso de presentarse represamiento de los ríos y quebradas. Por la rapidez con la cual pueden formarse, por su velocidad y su energía, un lahar es un fenómeno muy peligroso y la probabilidad de sobrevivir a su impacto directo es mínima.

- *Avalanchas de Escombros.* Son enormes deslizamientos del edificio volcánico que pueden suceder como resultado de la inestabilidad de sus flancos. La inestabilidad de un volcán puede deberse a la intrusión de magma en su interior, a un fuerte sismo cercano, o al debilitamiento de la estructura interna del volcán. En ocasiones el colapso del edificio es acompañado por actividad eruptiva, caracterizada por explosiones de extrema violencia (blast), que generalmente están dirigidas en la misma dirección del deslizamiento. Las avalanchas de escombros son muy rápidas, móviles y arrasan con todo lo que encuentran a su paso. Sin embargo, cabe anotar que estos eventos son muy poco frecuentes en la vida de un volcán.
- *Gases volcánicos.* Antes, durante y después de una erupción los volcanes emiten cantidades importantes de gases, siendo en su mayoría vapor de agua, al cual se deben sumar ciertas concentraciones de CO₂ (dióxido de carbono), SO₂ (dióxido de azufre) y H₂S (sulfuro de hidrógeno) entre otros. Generalmente, estos gases se diluyen rápidamente en la atmósfera, de manera que no representan un peligro mayor para la salud humana. El sentido del olfato humano no es lo suficientemente sensible como para detectar concentraciones muy bajas de gases volcánicos, que no necesariamente son peligrosas para la salud, especialmente cuando existe una buena ventilación. Sin embargo, las concentraciones de CO₂ y CO (gases inoloros) en depresiones topográficas pueden llegar a causar la muerte. Una exposición prolongada a gases volcánicos puede provocar irritación de los ojos y problemas respiratorios.
- *Ondas de choque.* Es una onda de presión que se propaga a una velocidad mayor que la del sonido, producida durante la actividad explosiva de un volcán. Las ondas de choque pueden causar: vibración y rompimiento de ventanas, fisuras en paredes y

líneas vitales, conmoción en las personas que se vean afectadas por este tipo de fenómeno.

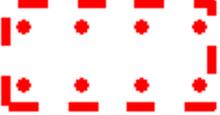
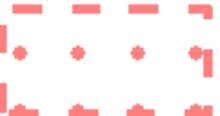
- *Sismos volcánicos.* Los sismos generados por la actividad interna de un volcán generalmente no son de gran magnitud; sin embargo, en la zona de los volcanes Chiles y Cerro Negro se han registrado sismos sentidos, incluso con magnitudes superiores a 5. Los sismos volcánicos pueden ocasionar desde daños menores en la infraestructura y líneas vitales hasta colapso de viviendas; además pueden ocasionar diferentes tipos de movimientos en masa, dependiendo de la magnitud y la distancia al epicentro. (SGC e IGEPN 2014)

2.3.2 Delimitación de zonas de amenaza volcán Chiles

A continuación se presenta la leyenda explicativa del mapa de amenaza del volcán Chiles y se describen los fenómenos asociados. La delimitación y representación gráfica se encuentra en el mapa de amenaza volcánica. Ver anexo 1.

Tabla 2. ZONAS DE AMENAZA VOLCÁN CHILES

ZONAS DE AMENAZA ALTA	
	<p>Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por flujos piroclásticos, y/o flujos de lava y/o lahares, que afectarían las partes altas del volcán y los cauces que nacen en el mismo, en caso de que ocurra una erupción pequeña a moderada (VEI 1-3). Para flujos piroclásticos se utilizó un volumen de 10 millones de metro cúbicos. Se simularon flujos de lava andesíticos con un volumen de 60 millones de s y dacíticos con un volumen de 50 millones de metros cúbicos. Esta zona podría ser afectada por lahares pequeños de menos de 1 millón de metros cúbicos. El límite de esta zona se encuentra a 9 kilómetros al oriente del volcán Chiles, a menos de 1 kilómetro de las poblaciones de Chiles (Colombia) y Tufiño (Ecuador); a 18 kilómetros al noroccidente, por el río Blanco o Mayasquer; y a 14 kilómetros por el río Chilmá.</p>
	<p>Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por flujos piroclásticos, en caso de que ocurra una erupción grande (VEI 4) y por lahares pequeños e intermedios. Para el modelamiento de flujos piroclásticos se utilizó un volumen de 100 millones de metros cúbicos. El límite de esta zona se encuentra a 12 kilómetros al oriente del volcán Chiles, 3 kilómetros aguas abajo de las poblaciones de Chiles (Colombia) y Tufiño (Ecuador) y a 10 kilómetros aguas abajo de Maldonado (Ecuador).</p>

	<p>Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por eventos laháricos grandes, de hasta 20 millones de metros cúbicos con un alcance importante. Hacia el oriente los lahares avanzarían por la quebrada Huevo de Olla y los ríos Chiles, Játiva o Alumbre, Río Grande y Río Carchi, hasta 10 kilómetros aguas abajo del Puente Internacional de Rumichaca. En su trayectoria se encuentran las poblaciones de Chiles (Colombia) y Tufiño (Ecuador). Hacia el noroeste avanzarían por los ríos Blanco o Mayasquer y San Juan, pasando cerca a los poblados colombianos de El Tambo, San Felipe, Mayasquer, Tiuquer, San Francisco, La Unión, Guayabal y Tallambí, avanzando al menos 30 kilómetros aguas abajo de Peñas Blancas y El Chical (Ecuador).</p>
	<p>Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por caída de bloques o proyectiles balísticos, en caso de que ocurra una erupción pequeña (VEI 1-3). El límite de esta zona se encuentra aproximadamente a 5 kilómetros del probable punto de emisión del volcán.</p>
	<p>Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por caída de bloques o proyectiles balísticos, en caso de que ocurra una erupción grande (VEI ~ 4). El límite de esta zona se encuentra aproximadamente a 9 kilómetros del probable punto de emisión del volcán.</p>
	<p>Corresponde a la zona que podría afectarse en caso de que ocurra una avalancha de escombros, asociada al colapso de cualquiera de los flancos del volcán, este evento es poco frecuente.</p>
	<p>Corresponde a la zona que podría afectarse por caídas de ceniza y lapilli con acumulaciones mayores a 10 centímetros.</p>

Fuente: SGC e IGEPN 2014.

Tabla 3. ÁREAS DE INFLUENCIA POR CAÍDA DE PIROCLASTOS TRANSPORTADOS POR ACCIÓN DEL VIENTO VOLCÁN CHILES

ZONA DE AMENAZA POR CAIDAD DE PIROCLASTOS	
	<p>Esta zona representa un área con acumulaciones mayores a 10 centímetros (> 100 kg/m²). En esta zona pueden ocurrir colapsos de techos, destrucción total de la vegetación y generación de lahares secundarios (producidos por lluvias).</p>
	<p>Zona de amenaza alta: Expuesta a caída de piroclastos con acumulaciones mayores a 10 cm, cubriendo complementariamente las direcciones alrededor del volcán no contempladas en la tendencia principal de los vientos</p>

	<p>Esta zona representa un área con acumulaciones entre 1 y 10 centímetros (entre 10 y 100 kg/m²). En esta zona pueden ocurrir pérdidas totales de cosechas, muerte de ganado, daños parciales a infraestructuras, contaminación de fuentes y reservorios de agua.</p>
	<p>Zona de Amenaza media: Expuesta a caída de piroclastos con acumulaciones entre 1 cm y menor a 10 cm, cubriendo complementariamente las direcciones alrededor del volcán no contempladas en la tendencia principal de los vientos.</p>
	<p>Esta zona representa un área con acumulaciones de 0,5 milímetros a 1 centímetro (entre 0,5 y 10 kg/m²). En esta zona se puede producir cierre de aeropuertos, daños a aeronaves y afectación de rutas aéreas, daños a líneas de transmisión y centrales eléctricas, daños a cultivos. Con caídas persistentes se puede afectar la salud humana, especialmente las vías respiratorias y los ojos.</p>
	<p>Zona de amenaza baja: Expuesta a caída de piroclastos con acumulaciones entre 0,5 mm y menor a 1 cm, cubriendo complementariamente las direcciones alrededor del volcán no contempladas en la tendencia principal de los vientos.</p>

Fuente: SGC e IGEPN 2014.

Según el Servicio Geológico Colombiano SGC, la zonificación de amenaza por caída de piroclastos, delimita las zonas potencialmente afectadas por caídas de cenizas y lapilli. El SGC indica que se presenta en el mapa el escenario con una columna de hasta 18 kilómetros de altura sobre la cima del volcán. La distribución de caídas piroclásticas sigue la tendencia predominante de los vientos.

2.3.3 Delimitación de zonas de amenaza volcán Cerro Negro

Tabla 4. DELIMITACIÓN DE ZONAS DE AMENAZA VOLCÁN CERRO NEGRO

<p style="text-align: center;">ZONA DE AMENAZA ALTA</p>	
	<p>Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por flujos piroclásticos, y/o flujos de lava y/o lahares, que afectarían las partes altas del volcán y los cauces que nacen en el mismo, en caso de que ocurra una erupción pequeña a moderada (VEI 1-3). Para flujos piroclásticos se utilizó un volumen de 10 millones de metros cúbicos. Se simuló flujos de lava andesíticos con un volumen de 20 millones de metros cúbicos y dacíticos con un volumen de 30 millones de metros cúbicos. Esta zona podría ser afectada por lahares pequeños de menos de 1 millón de metros cúbicos. El límite de esta zona se encuentra a 20 kilómetros al occidente del volcán Cerro Negro,</p>

	hasta la población de Maldonado en el Ecuador.
	Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por flujos piroclásticos, en caso de que ocurra una erupción grande (VEI ~ 4) y por lahares pequeños e intermedios. Para el modelamiento de estos flujos piroclásticos se utilizó un volumen de 100 millones de metros cúbicos. El límite de esta zona se encuentra a 5 kilómetros al oriente y 25 kilómetros al occidente del volcán Cerro Negro, 10 kilómetros aguas abajo de la población de Maldonado (Ecuador).
	Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por eventos laháricos grandes, de hasta 20 millones de metros cúbicos con un alcance importante. Hacia el noroeste los lahares avanzarían por los ríos Blanco o Mayasquer y San Juan, además del río Cainacan afluente del San Juan. Otros flujo de lahares podrían originarse por el costado sur, corriendo hacia el suroeste por el río de la P lata alcanzando el San Juan; pasando cerca a los poblados colombianos de El Tambo, San Felipe, Mayasquer, Tiuquer, San Francisco, La Unión, Guayabal y Tallambí, avanzando al menos 30 kilómetros aguas abajo de los poblados Ecuatorianos de Peñas Blancas y Chical.
	Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por caída de bloques o proyectiles balísticos, en caso de que ocurra una erupción pequeña (VEI 1-3). El límite de esta zona se encuentra aproximadamente a 5 kilómetros del probable punto de emisión del volcán.
	Corresponde a la zona que sería potencialmente afectada por caída de bloques o proyectiles balísticos, en caso de que ocurra una erupción grande (VEI ~ 4). El límite de esta zona se encuentra aproximadamente a 9 kilómetros del probable punto de emisión del volcán.
	Corresponde a la zona que podría afectarse en caso de que ocurra una avalancha de escombros, asociada al colapso de cualquiera de los flancos del volcán, este evento es poco frecuente
	Corresponde a la zona que podría afectarse por caídas de ceniza y lapilli con acumulaciones mayores a 10 centímetros.

Fuente: SGC e IGEPN 2014.

Tabla 5. ÁREAS DE INFLUENCIA POR CAÍDA DE PIROCLASTOS TRANSPORTADOS POR ACCIÓN DEL VIENTO VOLCÁN CERRO NEGRO

ZONA DE AMENAZA	
	Esta zona representa un área con acumulaciones mayores a 10 centímetros (> 100 kg/m ²). En esta zona pueden ocurrir colapsos de techos, destrucción total de la vegetación y generación de lahares secundarios (producidos por lluvias).

	<p>Zona de amenaza alta: Expuesta a caída de piroclastos con acumulaciones mayores a 10 cm, cubriendo complementariamente las direcciones alrededor del volcán no contempladas en la tendencia principal de los vientos.</p>
	<p>Esta zona representa un área con acumulaciones entre 1 y 10 centímetros (entre 10 y 100 kg/m²). En esta zona pueden ocurrir pérdidas totales de cosechas, muerte de ganado, daños parciales a infraestructuras, contaminación de fuentes y reservorios de agua.</p>
	<p>Zona de Amenaza media: Expuesta a caída de piroclastos con acumulaciones entre 1 cm y menor a 10 cm, cubriendo complementariamente las direcciones alrededor del volcán no contempladas en la tendencia principal de los vientos.</p>
	<p>Esta zona representa un área con acumulaciones de 0,5 milímetros a 1 centímetro (entre 0,5 y 10 kg/m²). En esta zona se puede producir cierre de aeropuertos, daños a aeronaves y afectación de rutas aéreas, daños a líneas de transmisión y centrales eléctricas, daños a cultivos. Con caídas persistentes se puede afectar la salud humana, especialmente las vías respiratorias y los ojos.</p>
	<p>Zona de amenaza baja: Expuesta a caída de piroclastos con acumulaciones entre 0,5 mm y menor a 1 cm, cubriendo complementariamente las direcciones alrededor del volcán no contempladas en la tendencia principal de los vientos.</p>

Fuente: SGC e IGEPN 2014.

2.3.4 Exposición ante la amenaza de los volcanes Chiles y Cerro Negro

Los volcanes son activos y con gran potencial de amenaza, de acuerdo a los estudios de las entidades oficiales. En el año 2014 el SGC y el IGEPN establecieron el nivel de alerta naranja ante la probabilidad de erupción de los volcanes, los cuales colocarían en riesgo a las comunidades localizadas en la zona de influencia. Los Resguardos de Chiles y Mayasquer localizados en los dos países y comunidades ubicadas a los largo de los ríos, Játiva, Carchi y Río San Juan, para nombrar algunos en el Resguardo de Chiles, elementos de carácter binacional como el puente ubicado en el rio Játiva límite fronterizo entre la Vereda la Calera municipio de Cumbal en Colombia y la población de Tufiño en Ecuador; en el resguardo de Mayasquer los pasos peatonales que comunican a las veredas colombianas La Unión, Tallambí y San Juan

con los poblados denominados Chical y Maldonado en Ecuador, así como bienes comunitarios, medios de producción e infraestructura de la red vial terciaria.

Según el Plan de Respuesta ante erupción de los volcanes Chiles y Cerro Negro, elaborado por el Municipio de Cumbal en el año 2014, la población total expuesta para el resguardo de Chiles es aproximadamente 4.543 personas proporcionales a 1.359 familias. En tanto que para el resguardo de Mayasquer la cifra alcanza las 2.707 personas correspondiente a 705 familias expuestas de manera directa a la amenaza volcánica.

En Ecuador la población expuesta corresponde 5746 personas de las cuales 1319, 1818 y 1393 se encuentran en las parroquias de Tufiño, Maldonado y Chical organizadas en 510, 401 y 667 familias respectivamente.

El análisis abordado en este capítulo permite evidenciar que la frontera colombo ecuatoriana, esta configurada históricamente por una serie de relaciones sociales, culturales, territoriales y ambientales que han determinado una unidad geográfica en la zona de frontera, claramente determinada y diferenciable, que supera la división político administrativa existente.

Capítulo tercero

Marco jurídico e institucional para la gestión del riesgo de desastres en Colombia y Ecuador

Con el fin de ubicar en un contexto jurídico aplicable al objeto de estudio, se realizó investigación sobre la existencia de normas de carácter internacional para la gestión del riesgo de desastres. Por tratarse de una zona de frontera, es pertinente la consideración de las normas de derecho internacional aplicables y las normas en las cuales se establecen los protocolos y actuaciones administrativas de cada país.

3.1 Marco jurídico internacional aplicable a la gestión del riesgo de desastres

Las emergencias y/o desastres desencadenados por amenazas de origen tecnológico o por el hombre de manera no intencional o fenómenos naturales como son las erupciones volcánicas, tienen un factor común; la generación de efectos adversos a los bienes, incluido la infraestructura de carácter público o privado y principalmente la afectación a las personas en su vida e integridad, sin considerar condición alguna de sexo, situación económica, social, edad y mucho menos nacionalidad, cuando existe la posibilidad de que los desastres sobrepasen fronteras.

A través de las experiencias y de los antecedentes sobre eventos ocurridos, se conoce que los desastres cualquiera sea su origen, generan la necesidad de protección a la población en riesgo antes, durante la emergencia o desastre y en la etapa de recuperación; bajo un trato digno y humanitario de las autoridades responsables, el sector privado y la comunidad en general.

Dados los avances en los aspectos técnicos y la existencia de entidades y profesionales dedicados exclusivamente al estudio de las amenazas sean estas de cualquier origen, hoy en el proceso para la gestión del riesgo de desastres existe mayor responsabilidad por parte de los Estados y sus autoridades en la adopción de medidas de reducción del riesgo y manejo de desastres; incluso en aplicación del principio de precaución no se requiere certeza de ocurrencia de un evento para que las autoridades

actúen de manera previa, en pro de la salvaguarda de los derechos de sus habitantes y en consideración a que todas las actuaciones de las autoridades responsables de la adopción de las medidas administrativas pertinentes están enmarcadas en las normas del ordenamiento jurídico vigente.

La adopción de medidas globales de la comunidad internacional es determinante si lo que se busca es reducir el riesgo de desastre e impedir que las decisiones se encuentren condicionadas a la voluntad de los gobiernos de turno, puesto que los aspectos políticos inciden de forma directa, más aún si se trata de zonas de frontera.

Así, se considera la necesidad de normas de carácter específico; en consecuencia, se han adaptado las normas que regulan el conflicto entre países por cuanto tienen un factor común y es la salvaguarda de los derechos de las personas afectadas, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Directrices Operacionales y Manual de Campo sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales (2006); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño (1974); Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974); Módulo de Entrenamiento (1a. ed. 1996 diseñado para profesionales de la Organización de las Naciones Unidas – ONU–); Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna (14a. edición 2011); Convención de Ginebra (1949) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015).

Declaración Universal de los Derechos Humanos

El preámbulo de la declaración universal de los Derechos Humanos, considera que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta de derechos, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se declararon resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad; igualmente existen artículos relacionados aplicables al proceso de gestión de riesgo por la amenaza volcánica Chiles y Cerro Negro, como es el artículo segundo que consagra que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición

económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía. En el artículo tercero consagra para todo individuo el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, por su parte el artículo 22 consagra para toda persona, como miembro de la sociedad, el derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Finalmente el artículo 25 estipula que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Asamblea General de la ONU 1948, Resolución 217 A, III, Declaración Universal de Derechos Humanos).

Los derechos humanos son de imperativo cumplimiento por todos; pero especialmente por los tomadores de decisiones quienes deben garantizar su respeto y efectividad a todas las personas y en todas las situaciones; especialmente los artículos transcritos, puesto que son los derechos de mayor vulnerabilidad ante la ocurrencia de una posible erupción volcánica y sus efectos no serían otros, que la pérdida de vidas humanas, afectación a la salud, trasgresión del bienestar, imposibilidad de ejercer el libre desarrollo de la personalidad y pérdida del patrimonio entre los mas relevantes.

Directrices Operacionales y Manual de Campo sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales

Las directrices operacionales y manual de campo sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales adoptado por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales en el año 2011; en el cual se incorporan las lecciones aprendidas sobre el terreno y en una versión revisada de las mismas menciona que “(...)

los desastres naturales se consideran tradicionalmente como situaciones que crean desafíos principalmente relacionados con la provisión de asistencia humanitaria. Se ha prestado menos atención a la necesidad de proteger los derechos humanos en este contexto. En particular, los tsunamis, huracanes y terremotos que azotaron partes de Asia y las Américas en 2004 y 2005, así como el terremoto en Haití de 2010, acentuaron el hecho de que las personas afectadas pueden enfrentar múltiples desafíos en materia de derechos humanos después de un desastre natural, tales como: a) Falta de seguridad y protección (por ejemplo, delincuencia rampante, impactos secundarios de los desastres naturales, etc.); Violencia por motivos de género; b) Acceso desigual a la asistencia, bienes, servicios básicos, y discriminación en la prestación de asistencia; c) Abuso, rechazo y explotación infantil; d) Separación de la familia, especialmente para los niños/as, personas con discapacidad y otras personas que dependen del apoyo de su familia para sobrevivir; e) Pérdida/destrucción de documentación y dificultades para reemplazarla, especialmente debido a la falta de mecanismos adecuados para el registro de nacimientos; f) Falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley, y acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente; g) Falta de mecanismos eficaces para la retroalimentación y presentación de reclamos; h) Acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento; i) Reubicación forzosa; j) Regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre; falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra” (Comité Permanente entre Organismos 2011, Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situación de Desastres).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En el Artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el cual fue suscrito por Colombia y Ecuador establece que:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social,

y el artículo 61 “el derecho a la vida es inherente a la persona humana”. Este derecho estará protegido por la ley.

Cabe resaltar que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene posibilidad de suspender las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, únicamente en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación; sin embargo, no menciona la prioridad de efectividad de los derechos diferentes al derecho a la igualdad y se resalta el derecho de la vida reduciendo su protección a lo que se establezca en la ley.

Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño

Debido principalmente a que las mujeres y niños son víctimas de conflictos bélicos, sociales y otras situaciones de emergencias, las cuales causan “el sufrimiento de actos inhumanos y serios daños”; en estados de emergencia y conflictos armados propuesta por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se han consagrado algunos derechos inalienables en esta Declaración, tales como el acceso a los alimentos, el refugio y atención médica, que han de ser proporcionados a mujeres y niños atrapados en situaciones de emergencia.

En esta declaración se hace referencia a los derechos de la mujer y de los niños por cuanto con mayor razón en las situaciones de riesgo, emergencias y/o desastre se requiere de la aplicación de las políticas de género e igualdad de derechos y protección a los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad económica, social y de diferente índole; lo que hace necesaria especial protección a las mujeres y niños, con el fin de que la igualdad sea real y no simplemente formal; sin embargo, limita la actuación al acceso a los alimentos, el refugio y atención médica, es decir bajo un enfoque asistencialista y reduce la actuación a la atención, una vez se presente la emergencia o desastre, sin hacer mención alguna de las responsabilidades existentes de manera previa a su ocurrencia.

Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición

La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, puede considerarse en la preparación previa del desastre o preparación de la respuesta, por cuanto establece:

Siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial: aportando su participación y su apoyo al funcionamiento del Sistema Mundial de Alerta e información en materia de agricultura y alimentación; adhiriéndose a los objetivos, políticas y directrices del Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial refrendado por la Conferencia Mundial de la Alimentación;

Asignando, cuando sea posible, existencias o fondos para satisfacer las necesidades alimentarias internacionales de urgencia según se prevé en el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial y elaborando directrices internacionales para proveer a la coordinación y utilización de esas existencias; cooperando en el suministro de ayuda alimentaria para cubrir necesidades nutricionales y de urgencia, así como para fomentar el empleo rural mediante proyectos de desarrollo. “Todos los países donantes deberían aceptar y aplicar el concepto de la planificación anticipada de la ayuda alimentaria y no ahorrar esfuerzos para proporcionar los productos básicos y la asistencia económica que garanticen cantidades suficientes de cereales y otros productos alimenticios” (Asamblea General de la ONU 1974, Resolución 3348 –XXIX–, Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición).

Con respecto a la declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, se encuentra la existencia de responsabilidad de los Estados de satisfacer las necesidades alimentarias en casos de emergencia, se resalta de esta declaración el imperativo de aplicar el concepto de planificación anticipada de la ayuda humanitaria; concepto que es pertinente y necesario para la implementación de una política adecuada e integral de la gestión del riesgo de desastres que en materia de actuación administrativa pudiese significar la pérdida de vidas, recursos y desgaste administrativo; posiblemente incumplimiento de los deberes del Estado por omisión.

Módulo de entrenamiento primera edición 1996 diseñado para profesionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

En la primera edición del año 1996 del Módulo de entrenamiento diseñado para profesionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace referencia a la ley de los derechos humanos, la cual se enfoca en la protección de los seres humanos, en el derecho que debe tener el individuo a que se le trate con dignidad y decencia, en la necesidad que todas las personas tienen a desarrollarse individual y familiarmente. La

ley humanitaria internacional corresponde a una serie de principios y reglas que promueven los derechos humanos y establecen limitaciones al uso de violencia en momentos de conflicto armado. Los refugiados están protegidos por una serie de leyes que gobiernan su tratamiento, o lo que ocasionalmente se denomina como la ley para refugiados.

En el módulo mencionado se hace un análisis sobre las situaciones de emergencia, el desorden político y conflicto armado y señala grandes desafíos para el cumplimiento y protección de los derechos humanos. Se hace alusión a que en algunas emergencias “limitadas” pueden justificar el uso de restricciones permisibles, por ejemplo, el desorden civil relativamente menor y no prolongado puede autorizar a las autoridades a restringir la libertad de movimiento y de asociación; pero en otras circunstancias más serias, los Estados pueden reclamar el derecho a suspender todas o casi todas las garantías más tradicionales en nombre de la seguridad social.

Las Naciones Unidas existen para promover “respeto universal para y en cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin distinción”. Todos los miembros prometen actuar junta y separadamente y en cooperación con la ONU para que se logren estos propósitos. Esta regla básica de cooperación se clarifica en la Declaración sobre principios de la ley internacional referentes a las relaciones amigables y a la cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Con respecto a la Cooperación Internacional y soberanía del Estado, el módulo establece que “las resoluciones de conflictos y las actividades de prevención y protección son a veces asuntos delicados con referencia a la soberanía del Estado. En situaciones de crisis, las preocupaciones del Estado pueden impedir el rápido aprovisionamiento de la asistencia humanitaria internacional”. El concepto de soberanía del Estado, sin embargo, está cambiando debido a una aplicación más flexible en la Carta de la ONU. Los Estados reconocen cada vez más que, además de sus propios ciudadanos, tienen responsabilidades hacia otros miembros de la comunidad internacional, y hacia las poblaciones de otros gobiernos. Con mayor frecuencia, los resultados de las actividades dentro de un país, tales como las industrias que contaminan a través de fronteras nacionales, están sujetas a la regulación internacional. Las emergencias humanitarias y desastres, tales como hambrunas, epidemias y conflictos

internos en las que se incluyen abusos a los derechos humanos o desplazamientos de la población, también son de preocupación internacional. La participación de un Estado en el sistema internacional se basa en su aceptación de ciertas reglas esenciales de fundamento que no se puede negociar. Dentro de las fronteras establecidas por la ley internacional, la soberanía del Estado implica la capacidad que un Estado tiene para mantener relaciones con otros Estados, para ejercer jurisdicción sobre su territorio y sus ciudadanos, para regular la entrada y actividades de las personas que no son ciudadanas, y en general, para ser el portador de los derechos y obligaciones internacionales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la ley internacional consuetudinaria proclaman el derecho a buscar asilo por persecución u otros riesgos relevantes. En otras palabras, la prevención de movimientos de refugiados a través de fronteras no es una solución. “El objetivo de contención será válido sólo si se proporciona una protección efectiva de los derechos humanos a aquellos que de otra manera huirían”, tema pertinente para ser considerado en las decisiones gubernamentales tanto en normalidad o en una posible contingencia, con el fin de coordinar las medidas para garantizar los derechos humanos de los habitantes de la zona de influencia de la amenaza volcánica en la frontera colombo ecuatoriana.

Lo anteriormente mencionado, es sin duda, de gran significación, y su aplicación se considera ineludible, dadas las características de la amenaza volcánica por la existencia del complejo Chiles-Cerro Negro; asunto que debe ser prioritariamente observado desde el enfoque del derecho internacional, con el fin de adoptar las medidas que garanticen el respeto de la autonomía de los Estados; a su vez, brindar garantía de la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de sus deberes, bajo la prioridad de adelantar todas las actuaciones administrativas para la materialización de los derechos humanos. En consecuencia, se hace necesario la cooperación entre los Estados y se recalca que dicha coordinación debe realizarse de manera previa a un desastre, por cuanto la amenaza volcánica en la frontera no puede considerarse una circunstancia extraordinaria, es parte de la geografía y la amenaza se conoce bajo los soportes de los estudios técnicos de las entidades oficiales; por lo tanto, debe ser analizada e incluida en la planificación del territorio y de los proyectos de desarrollo y de ejecución de recursos estatales; y como ya se señaló, la planificación de la respuesta.

Decimocuarta edición del manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna (2011).

La decimocuarta edición del Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna publicado en el año 2011 destinado a facilitar su difusión, resume lo esencial del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, sin embargo, no tiene la autoridad de un instrumento jurídico.

Conforme a su introducción en el Manual figuran los Convenios y los acuerdos internacionales que rigen el cometido de los componentes del Movimiento en tiempo de conflicto, los Estatutos y Reglamentos relativos a la organización y al funcionamiento de éstos: el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, por último, las principales resoluciones aprobadas por los órganos estatutarios del Movimiento.

Es procedente considerar que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es una organización humanitaria mundial establecida e integrada por las sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja encargada de coordinar y dirigir la asistencia humanitaria internacional en casos de desastre natural y de índole tecnológico. Su misión es mejorar la vida de las personas vulnerables movilizándolo el poder de la humanidad, intervienen en casos de catástrofes en cualquier parte del mundo. Sus operaciones de socorro se combinan con actividades de desarrollo que abarcan programas de preparación para desastres, actividades de salud y asistencia, así como la promoción de valores humanitarios y sus actuaciones están reglamentadas a través del manual de socorro para casos de desastre de la Cruz Roja Internacional.

Del compendio de acuerdos que hacen parte del manual de la Cruz Roja se destaca el acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja firmado en Sevilla por el Consejo de Delegados reunidos durante los días 25 y 27 de noviembre de 1997 y en el preámbulo consagra que la misión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es «prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos, proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones

de urgencia; tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social; fomentar el trabajo voluntario y la disponibilidad de los miembros del Movimiento, así como un sentimiento universal de solidaridad para con todos los que tengan necesidad de su protección y de su asistencia». Para alcanzar ese objetivo mediante una colaboración eficaz, en un espíritu de confianza mutua, que garantice la movilización eficaz de los recursos, los componentes deberán, por ende, a partir de un sentido claro de la finalidad y de su misión común, organizar sus actividades internacionales sobre bases sólidas y previsibles. Se trata de un acuerdo de cooperación, y no simplemente de una división de tareas, y se aplica a todas las actividades internacionales, en virtud de los Estatutos del Movimiento. Los acuerdos de asistencia mutua de socorro en casos de catástrofes naturales o tecnológicas suscritos entre Sociedades Nacionales vecinas y los acuerdos de desarrollo bilaterales o multilaterales suscritos entre Sociedades Nacionales serán notificados con antelación a la Federación.

En el acuerdo citado, se estipula que la función de organismo director se aplica «primordialmente en las situaciones de urgencia cuando sea necesaria una acción de socorro rápida, coherente y eficaz, para atender a necesidades en gran escala de las víctimas»; ello implica, por consiguiente, que la función es una respuesta temporal a un conjunto particular de circunstancias. Las redes regionales pueden desempeñar un papel primordial de apoyo a las actividades operacionales del Movimiento. Se solicita a la Federación Internacional que coordine la cooperación entre las Sociedades Nacionales de diversas regiones y favorezca la concertación previa de acuerdos subregionales como una medida de preparación en caso de situaciones de emergencia en tiempo de paz que requieran asistencia internacional.

El CICR puede formar parte también de esos acuerdos. Las Sociedades Nacionales que actúan de conformidad con el Acuerdo de Sevilla podrían proporcionar un foro permanente de coordinación y planificación en sus regiones fronterizas a fin de mejorar la preparación en casos de emergencia. Habría que establecer planes de asistencia mutua y protocolos específicos relativos a la respuesta y recuperación teniendo en cuenta debidamente el Acuerdo de Sevilla, así como los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre y especificando los principales actores encargados de la coordinación. Las estructuras regionales deberían centrarse en el seguimiento de las necesidades humanitarias y

proporcionar sistemas de alerta temprana por si fuera necesario intervenir. Los otros componentes deberían apoyar los procesos regionales de cooperación. Por afán de coherencia y eficacia, es primordial que las Sociedades Nacionales eviten organizar una acción unilateral y una acción bilateral no coordinada. Allí donde existan redes regionales de las Sociedades Nacionales, posiblemente mediante la negociación previa de acuerdos de cooperación, habría que solicitarles que realicen actividades en apoyo de los objetivos y prioridades establecidos para una operación del Movimiento.

Se tuvo en cuenta el convenio de Sevilla recopilado en el manual de la Cruz Roja y se resaltaron algunos aspectos de importancia para la presente investigación, por cuanto esta clase de convenios son los que deben suscribir los Estados (Colombia y Ecuador) en desarrollo de los principios de cooperación internacional; tal como se menciona, la atención y apoyo que brinda la Cruz Roja es de carácter temporal a una serie de circunstancias; siendo los gobiernos de los Estados los que deben suscribir los acuerdos o convenios como herramientas para la adopción de medidas planificadas y coordinadas para garantizar la gestión integral del riesgo y la atención oportuna y efectiva en caso de presentarse una emergencia y/o un desastre.

Además como se resalta en el acuerdo de Sevilla, es preciso la existencia de acuerdos subregionales; para el caso de análisis, un acuerdo entre Colombia y Ecuador como una medida de preparación en caso de situaciones de emergencia o Desastre. Es pertinente y garantista que se adopte una gestión proactiva y preventiva, más que reactiva, es decir que para el cumplimiento del objetivo de la gestión del riesgo que no es otro que la salvaguarda de la vida e integridad personal de sus nacionales; se requiere de la planificación y ejecución de todas aquellas actividades encaminadas a la gestión integral del riesgo: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre. De lo anterior se concluye que las actuaciones no deben limitarse a los cambios en los niveles de actividad del complejo volcánico; al contrario, es prioritario considerarlo en la planificación territorial, en la distribución de recursos fiscales y en las actuaciones de desarrollo sostenible de los Estados y entidades territoriales involucradas, siendo necesaria la suscripción de convenios para considerar como se resaltó anteriormente que “Por afán de coherencia y eficacia, es primordial que las Sociedades Nacionales eviten organizar una acción unilateral y una acción bilateral no coordinada”.

En el mismo módulo se establecen los Principios y Normas de La Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro y acuerdos de asistencia mutua:

Plan Nacional de Socorro. A fin de hacer frente de emergencias y/o desastres, en cada país debería existir un plan nacional que prevea una organización eficaz de la asistencia en tales casos. Cuando así no sea, incumbirá a la Sociedad Nacional suscitar su establecimiento. El plan nacional debe asignar a los diversos sectores de la población – los servicios públicos, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las instituciones voluntarias, las organizaciones sociales y las personas cualificadas– tareas precisas en lo que se refiere a la prevención de los desastres, la asistencia y la reconstrucción. Para garantizar la movilización rápida y el empleo completo y eficaz de los recursos humanos y materiales, el plan nacional deberá prever una coordinación mediante el establecimiento de un órgano administrativo centralizado. Dicho órgano deberá estar en condiciones de proporcionar información oficial y precisa sobre las consecuencias del desastre, su evolución y las necesidades. (Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre 1969, adoptados por la XXI Conferencia Internacional. Estambul).

Acuerdos de asistencia mutua. Como parte de su estrategia de preparación para catástrofes, las Sociedades Nacionales procurarán establecer acuerdos de asistencia mutua futura en caso de desastre con las Sociedades Nacionales de los países vecinos, debiendo informar a la Federación sobre esos acuerdos. En el caso de los países más expuestos a desastres, la Secretaría de la Federación procurará negociar acuerdos previos con la Sociedad Nacional del país particularmente expuesto con el fin de intensificar las actividades de preparación de las Sociedades Nacionales operantes y lograr que la intervención de la Federación en caso de desastres importantes sea más oportuna y eficaz. Siempre que proceda, estos acuerdos podrán ser tripartitos, asociándose a una Sociedad Nacional participante. En Casos de Desastre adoptados por la XXI Conferencia Internacional. Estambul. 1969. Enmendados por la XXII Conferencia Internacional, Teherán, 1973, la XXIII Conferencia Internacional, Bucarest, 1977, la XXIV Conferencia Internacional, Manila, 1981, y la XXV Conferencia Internacional, Ginebra, 1986. La XXVI Conferencia Internacional, Ginebra, 1995, tomó nota de la versión revisada, adoptada en 1995 por la Asamblea General de la Federación).

De conformidad con lo anterior se encuentra que algunos acuerdos creados con el fin de regular la guerra y sus efectos fueron adoptados por las entidades de Socorro como la Cruz Roja y la Media Luna para ser aplicados a situaciones de emergencia y desastre, con el fin de contar con un marco de acción para esta clase de eventos, porque existe afectación al ser humano, que al igual que en la guerra, merece ser tratado con dignidad, consideración y respeto.

Convención de Ginebra 1949

En lo concerniente a las víctimas de los desastres, como heridos, náufragos, enfermos, refugiados, etc., cuyo promotor es el Comité Internacional de la Cruz Roja

quien protege al soldado herido, así como los Convenios humanitarios que lo complementan. Estos tratados fundamentales se basan en el respeto debido a la persona humana y a su dignidad; refrendan el principio de la asistencia desinteresada y prestada sin discriminación a las víctimas, al hombre que, herido, prisionero o náufrago, sin defensa alguna, ya no es un enemigo, sino únicamente un ser que sufre.

Una vez revisada la normatividad y acuerdos relacionados con derechos humanos y algunos referidos a emergencias o casos excepcionales, se identifica que en ninguno se hace alusión a la reducción de riesgo, responsabilidades existentes de manera previa a una emergencia o a un desastre.

La promulgación de normatividad específica, es necesaria, para regular el tema de gestión integral de riesgos de desastres que sea de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados, e igualmente los mecanismos de verificación para comprobar su cumplimiento y adopción, tal como sucede con las normas de carácter humanitario expedidas para regular la guerra, los efectos de las emergencias y desastres, son igual o de mayor magnitud que los efectos de la guerra. Por las emergencias y desastres se han perdido familias y pueblos enteros y se han ejecutado recursos en la recuperación de cadáveres y traslado de personas cuando el daño ya se ha materializado; recursos que pudieron ser invertidos en planificación y medidas previas.

De las normas que hacen parte del derecho internacional y de los manuales y convenios aplicables a las actuaciones de la Cruz Roja se puede deducir que existen normas para la protección de los derechos humanos en general; que se han adoptado por analogía al considerar la afectación por las emergencias y desastres normas aplicables a la guerra; sin embargo no existen normas especiales que hagan parte del derecho internacional que hayan sido expedidas y aplicables para la gestión del riesgo de desastres, no obstante, no cabe duda de lo que esto ha significado para la gestión de riesgos de desastres en lo jurídico, institucional y operativo.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

Finalmente, en la revisión de documentos de carácter internacional se encuentra el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015.

Conforme al prefacio del Marco de Sendai resalta que este se basa en elementos que garantizan la continuidad del trabajo hecho por los Estados y otras partes interesadas en relación con el Marco de Acción de Hyogo, y presenta una serie de innovaciones que fueron solicitadas durante las consultas y las negociaciones. Los cambios más importantes son el marcado énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres en lugar de la gestión de desastres; avanza en la visión del desastre al no ser considerado como un evento extraordinario o fortuito; sino como un evento con probabilidad de ocurrencia; razón por la cual se considera la posibilidad de acción para evitar la configuración de un evento que genere emergencia o desastre.

En el prefacio del Marco de Sendai se encuentra la definición de siete objetivos mundiales:

1) La reducción del riesgo de desastres como resultado esperado. 2) Un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos. 3) La reducción del riesgo existente. 4) Reforzar la resiliencia. 5) Conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, 6) La participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado. 7) Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. (UNISDR 2015)

Asimismo, se resalta que el Marco de Sendai también expresa en el prefacio lo siguiente:

La necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para reconstruir mejor; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.

La plataforma mundial para la reducción del riesgo de desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres se reconocen claramente como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas.

Se consagra que teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, y en aras del resultado esperado y del objetivo, los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias:

- *Prioridad 1:* Comprender el riesgo de desastres.
- *Prioridad 2:* Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- *Prioridad 3:* Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- *Prioridad 4:* Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para *reconstruir mejor*, y no volver a construir las mismas condiciones de vulnerabilidad, ni ocupar las zonas de amenaza.

El Marco de Acción de Sendai compendia los conceptos y actuaciones que deben ser adelantados por las naciones para una adecuada gestión del riesgo de desastres en tres procesos: conocimiento, reducción y manejo de desastres, establece líneas de acción claras para las actuaciones de los Estados con el fin de considerar el riesgo de desastre como un proceso que puede ser intervenido en sus diversas facetas, teniendo como fin último la protección de sus habitantes y la efectividad de sus derechos.

Cabe preguntarse si los Estados están aplicando el Marco de Acción de Sendai y además sobre la existencia de entidades que verifiquen sus avances, igualmente se necesita respuesta sobre los obstáculos e impedimentos en la implementación de las prioridades y acciones establecidas, con el fin adoptar las medidas administrativas para superar las limitantes y avanzar en su aplicación y el cumplimiento de su objetivo, por el bien de la comunidad y de las autoridades, quienes tienen el compromiso de decidir por el bien general de sus ciudadanos.

De lo señalado en este título, sobre normatividad internacional se identifica que se han adaptado las normas que regulan el conflicto entre países por cuanto tienen el factor común de la salvaguarda de los derechos de las personas afectadas.

3.2 Contexto del marco jurídico e institucional para la gestión de riesgo en Colombia

Conforme a la organización política y administrativa de la república de Colombia y al artículo primero de la constitución Nacional de 1991, Colombia es un Estado social de derecho; por lo tanto, todas las actuaciones de carácter público y de carácter privado están fundamentadas en el ordenamiento jurídico, el cual está conformado por todas las normas vigentes en Colombia.

Las actuaciones de las autoridades administrativas responsables de adoptar las medidas relacionadas con la gestión del riesgo de desastres y específicamente lo relacionado con el riesgo volcánico, deben conocer y aplicar las normas, por cuanto su desconocimiento en la ejecución de actuaciones administrativas o en la omisión generan responsabilidades de tipo penal, disciplinario y responsabilidad patrimonial del funcionario público y del Estado.

En Colombia existe el marco legal desde la perspectiva general y normas constitucionales y del ordenamiento territorial, como desde el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que dispone la atención y protección de los ciudadanos que habitan zonas de alto riesgo, del cual hacen parte las entidades locales, cada una titular de su respectiva autonomía y responsabilidad; así mismo, en el ordenamiento jurídico colombiano existen normas que regulan la cooperación internacional y constituyen una oportunidad para establecer un protocolo de actuación para la zona de frontera entre Colombia y Ecuador en gestión del riesgo de desastres.

3.2.1 Constitución Política de 1991

Con la Carta Política de 1991 que en su artículo primero Colombia se define como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista y en su artículo segundo consagra que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

En los artículos 286, 287, 288 constitucionales, se establece las características de las entidades territoriales y definen que son los departamentos, los distritos, los municipios y los resguardos indígenas, los cuales gozan de autonomía para la gestión de

sus intereses, al tiempo que distribuyen sus competencias con la nación de conformidad a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Constitución instituye a los municipios como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, a la cual corresponde ordenar el desarrollo de su jurisdicción, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes artículo 311, así como reglamentar los usos del suelo y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda en el artículo 313 numeral 7.

3.2.2 Ley 9 de 1989

El ordenamiento jurídico vigente en Colombia tiene su primer referente relacionado con gestión del riesgo de desastres, en la Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Para efectos de decretar la expropiación se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos, entre otros fines, a la “*reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos*”. En armonía con lo anterior, dispone que los alcaldes deban levantar un inventario sobre los asentamientos que presenten alto riesgo, con el objetivo de tomar las medidas de precaución acordes y proceder a su reubicación, recurriendo a la enajenación voluntaria o la expropiación de ser necesario:

Artículo 56. Inciso modificado por el art. 5, Ley 2 de 1991. Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente Ley.

Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió

Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía. (Colombia 1989)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se encuentra que desde el año 1989 en cumplimiento de la ley novena, los municipios debían elaborar un inventario de los asentamientos humanos que presenten alto riesgo para sus habitantes, por su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda con el fin de reubicar a estos habitantes en zonas apropiadas; sin embargo, vale la pena preguntarse cuantos municipios cumplieron con esta responsabilidad y adoptaron medidas incluyendo la reubicación de las poblaciones a otros sitios, inclusive la posibilidad de ordenar la desocupación y la demolición de las edificaciones en riesgo, así como de aquellas otras que fuesen resultado de asentamientos ilegales en contravía con los usos del suelo permitido. También vale la pena preguntarse ¿A cuántos alcaldes se sancionó por el incumplimiento de las responsabilidades establecidas en la ley 9 de 1989 por la posible configuración del tipo penal de prevaricato por omisión previsto en el Código Penal Colombiano?.

3.2.3 Ley 388 de 1997

Posteriormente se expidió la ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3a. de 1991 con la que se considera el plan de ordenamiento territorial un instrumento de planificación territorial “*para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio*”, estableciendo como uno de sus principales objetivos el establecimiento de mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo (artículo 1.2), reivindicando con ello la función pública inherente al urbanismo. En armonía con lo anterior, definió el ordenamiento del territorio municipal como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas. En efecto, la Ley 388 de 1997 (artículo 8, numerales 5, 10 y 11.) sitúa en los municipios la función pública del ordenamiento de su territorio, esta función pública se ejerce mediante la acción

urbanística relacionada con la planificación y la intervención en los usos del suelo. Esto incluye, entre otros aspectos: a) determinar las zonas que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda; b) expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social; y c. localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como aquellas con fines de conservación y recuperación paisajística.

De hecho, en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial (POT) una de las determinantes que los municipios y distritos deberán tener en cuenta, alude a la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: *“d) Las 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”* (artículo 10 numeral d). El componente urbano del plan de ordenamiento territorial tendrá que contemplar, por los menos, los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para evitar su nueva ocupación, sea mediante enajenación voluntaria o a través de la expropiación por utilidad pública.

20 años después de promulgada la ley 388 de 1997 es conveniente realizar un análisis y verificación de la existencia del plan de ordenamiento territorial POT en el municipio de Cumbal (departamento de Nariño) donde se localiza el complejo volcánico Chiles-Cerro Negro y se encuentra que el POT fue adoptado en el año 2002 y no ha sido objeto de actualización a través de Revisión General por cumplimiento de la vigencia de los contenidos de largo plazo y/o Revisión excepcional a raíz de los mapas de amenaza volcánica publicados en el año 2015 por las entidades oficiales (IPN y SGC) como establece el marco jurídico vigente; se puede concluir que el POT como el instrumento más importante de la gestión territorial y de administración pública de las entidades territoriales debe encontrarse actualizado y responder a las necesidades y demandas sociales, espaciales y a las restricciones y potencialidades ambientales; no obstante, para el municipio de Cumbal no corresponde a un instrumento con base en el cual se deban y/o puedan tomar decisiones para el desarrollo sostenible del municipio,

puesto que se encuentra desactualizado y aún no ha incorporado la gestión del riesgo en el POT en los términos del Decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio que compiló los decretos reglamentarios de la ley 388 de 1997 y con base en los estudios técnicos de amenazas, avance en el proceso de conocimiento del riesgo.

3.2.4 Ley 715 de 2001

Posteriormente en el año 2001 se profirió la ley 715, artículo 76 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, en su artículo 76 establece que *corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

76.9. En prevención y atención de desastres los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

3.2.5 Ley 1523 de 2012

La Ley 1523 de 2012 norma especial mediante la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el artículo 2 consagra que *“la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”* y en el artículo 9 define como instancias de dirección del sistema tanto al Presidente de la República y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres UNGRD, como a los gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.

La Ley 1523 de 2012 estipula que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano (artículo 2), pero advierte expresamente que: *“El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el*

distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción” (artículo 14), y de esta forma lo local se consolida como el principal espacio de intervención.

La ley 1523 del 2012 retoma varios artículos establecidos en la ley 388 de 1997 y reitera que es el municipio la entidad territorial responsable directa de la implementación de la política de gestión del riesgo en su territorio y consagra en su artículo 14 que el alcalde es el agente conductor de gestión del riesgo de desastre; aunque es procedente considerar que establece responsabilidades sin considerar la debilidad presupuestal y técnica de los municipios, en el que se concreta un problema de escala en la gestión de riesgo y planificación territorial, desde lo local, regional y nacional, aspectos determinantes, si se tiene en cuenta, que la ejecución de medidas no debe limitarse al aspecto operativo una vez presentado un evento y/o afectación. El marco normativo de protección a las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo conserva esta orientación general de preponderancia y autonomía del gobierno local, al tiempo que una competencia residual del nivel nacional ante la imposibilidad de ejecución del primero.

En Colombia existe el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo el cual conforme a la Ley 1523 del 2012 concordante con la Ley 136 de 1994 la cual establece los principios que rigen para la ejecución de actuaciones administrativas conforme a la estructura del Estado colombiano, así:

- a) *Coordinación.* Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.
- b) *Concurrencia.* Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.
- c) *Subsidiariedad.* La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.

Uno de los principios que rigen el sistema especial de gestión del riesgo es el de subsidiariedad, así definido:

Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los

medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada. (Colombia 2012. Ley 1523)

Así, son los municipios las entidades llamadas a ordenar su territorio, para lo cual deberán considerar los riesgos actuales y futuros, es decir, las zonas en las cuales existe riesgo de desastres o es posible su configuración, ante la existencia de amenaza por inundación, remoción en masa, avenida torrencial, riesgo tecnológico, tsunami, riesgo sísmico, volcánico entre otros. Esta responsabilidad consagrada en la Constitución Nacional no puede ser trasladada a los departamentos o a la nación, razón por la cual es fundamental que los alcaldes realicen las gestiones presupuestales, técnicas y jurídicas con el fin de dar cumplimiento a su deber legal y social.

Con base en las normas enunciadas mediante sentencias la Corte Constitucional ha individualizado a partir del marco legal vigente las siguientes reglas que tienen que seguir las autoridades locales respecto a la población que se ubica en zonas de alto riesgo, a saber:

1. Los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos.
2. Los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas.
3. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo anterior incurrir en causal de mala conducta.
4. Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado.
5. Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación.
6. Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes.
7. El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

8. Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas.
9. Las autoridades que incumplen las obligaciones impuestas por el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, incurren en el delito de prevaricato por omisión.

A manera de conclusión respecto del régimen jurídico colombiano que regula la gestión del riesgo de desastres se identifica que existen las normas que establecen responsabilidades de la gestión del riesgo de desastres, igualmente establecen facultades para facilitar la gestión de las autoridades territoriales, e incluso conforme a lo establecido en la ley se considera como falta gravísima el desconocimiento de las responsabilidades en gestión del riesgo, además la posibilidad de configurarse el tipo penal de prevaricato; sin embargo, son muchos los factores que intervienen en la configuración del riesgo y su construcción social, aunque el tema central constituye la transversalización del riesgo y su gestión en todos los sectores de inversión y en la prioridades y agendas político administrativas en los diferentes niveles territoriales, donde es imperante su posicionamiento, pues cuenta con las facultades jurídicas para las actuaciones y decisiones requeridas.

Para realizar una aproximación en la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia se realizó una entrevista a la geóloga Lina Dorado González, Subdirectora de Conocimiento en la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres y excoordinadora de la Dirección Departamental de Nariño para la Gestión del Riesgo de Desastres, quien manifestó:

Fue con el desastre de Armero que se miró la necesidad de intensificar esfuerzos y mediante decreto 919 de 1989 se crea el Sistema para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres hoy denominado Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres el cual en 1991 a partir de la reforma a la Constitución adopta la estructura del Estado cuyo principal principio es la descentralización administrativa y su campo de acción inicia desde el ámbito local y si excede capacidad de respuesta requiere de la intervención departamental y nacional.

Posteriormente se consideró la necesidad de adoptar el Marco de Acción de Hyogo, hoy Marco de Acción de Sendai y se expidió la Ley 1523 del 2012 para cuya creación existió participación de los Departamentos y Municipios, igualmente en la época de formulación de la ley se presentó el Fenómeno de la Niña, coyuntura que reitero su necesidad.

La ley 1523 del 2012 establece una política más organizada en la cual todos los actores se encuentran identificados. Se crea la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo

de Desastres la cual hace parte de la presidencia, como entidad que coordina el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

Actualmente estamos más organizados con dinámica importante en lo local, el país avanzó, sin embargo es necesario aunar esfuerzos para la realización de estudios de calidad, se requiere dar prioridad a la inclusión de gestión del riesgo en el ordenamiento territorial igualmente el tema de transferencia de riesgo.

Antes del año 2012 todos los recursos se destinaban para atención y a partir de la Ley 1523 del 2012 existe la obligación de destinar recursos para la reducción y conocimiento del riesgo de desastres con el objetivo de hacer de Colombia menos vulnerable y poblaciones más resilientes.

Las condiciones especiales de Colombia a nivel de variabilidad climática, sus topografías abruptas, caudales de los ríos que tienen implicaciones, condición tectónica, tsunamis, procesos socio-naturales movimientos en masa y avenidas torrenciales.

Se continúa construyendo, en zona de riesgo existen aproximadamente 100 municipios en situaciones de riesgo muy altos. Desde lo local no se ha estructurado, política de ordenamiento territorial y no se formula proyectos enfocados en el tema. Se planifica a corto plazo, se ejecuta lo urgente. Se desconoce los planes de ordenamiento. Igualmente la baja percepción del riesgo que impide incorporar el concepto de riesgo.

Se reconoce que existe capacidad importante, la respuesta es eficaz y más organizada se atiende y rehabilita los servicios, igualmente existe el crédito contingente con Banco Mundial, política muy sólida y muy fuerte, pero se debe avanzar en los temas estructurales.

3.2.6 Aplicación de la normatividad para la gestión de riesgo desastres en Colombia

Para analizar la aplicación y efectividad del ordenamiento jurídico colombiano se toma como referencia su aplicación para la emergencia suscitada a raíz de los cambios de actividad del volcán Galeras el cual conforme al mapa de amenaza volcánica tiene influencia en los municipios de Nariño, La Florida y el municipio de Pasto del departamento de Nariño.

El volcán Galeras constituye una amenaza y dada la existencia de población en zona de influencia del volcán, existe riesgo de desastre ante una posible erupción volcánica.

En su momento, el Decreto 4106 de 2005, por el cual se decretó una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, expuso las motivaciones fácticas y técnicas que impulsaron al Presidente de la República a advertir la gravedad del contexto para los habitantes de las zonas de influencia del volcán Galeras así:

Que en los municipios de Nariño, La Florida y Pasto, en el departamento de Nariño, se está presentando una alteración grave de las condiciones normales de vida de sus habitantes, causada por la probable erupción del Volcán Galeras, ubicado en su zona de influencia, las evaluaciones técnicas realizadas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería, “INGEOMINAS”, y en particular el informe presentado el día 15 de

noviembre del presente año, reporta la continua actividad sísmica inestable del Volcán Galeras, catalogado en nivel 2 con probabilidad de erupción en los próximos días o semanas; que en el volcán Galeras se detectaron varios sismos volcano tectónicos, en los días 19, 20, 21, 22, 26 y 27 de agosto, localizados entre 4 y 8 kilómetros respecto a la cima del volcán, siendo la magnitud mayor 4.6 magnitud local e intensidad IV en la escala de Mercalli para la ciudad de Pasto; el volcán ha presentado deformación en el orden de 900 microrradiares en la componente radial del inclinómetro llamado Peladitos en la ladera del volcán; considerando que desde el 30 de octubre se han presentado 25 sismos tipo Tornillo; y la tendencia de la duración de los eventos tipo Tornillo se ha incrementado, tres de estos eventos han llegado a superar los 210 segundos de duración; el Volcán Galeras, a partir de su última erupción magmática del 21 de noviembre de 2004, ha tenido varios eventos que muestran la actividad magmática de recarga a niveles superficiales, como son los enjambres ocurridos en septiembre y diciembre de 2004, y abril y agosto de 2005 (Colombia, Decreto 4106 2005)

Con sustento en los anteriores hechos, en el año 2005 mediante decreto 4106 fue declarada la situación de desastre lo que permitía la adopción de medidas de carácter excepcional dando prioridad a la responsabilidad de salvaguardar la vida e integridad personal de los habitantes de la zona. Se expidió el Decreto 4046 de 2005 que creó la comisión intersectorial para la zona de influencia del Volcán Galeras, y el Decreto 3905 de 2008, que definió el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento de los habitantes de la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras. Fue así como se gestó la política pública denominada “Proceso Galeras” orientada a garantizar que el área de influencia del Volcán no volviese a ser habitada, mediante la adquisición de predios ubicados en zonas de alto riesgo volcánico y la reubicación de sus moradores.

Con fundamento en la declaratoria de desastre se adoptaron una serie de medidas como la implementación del reasentamiento; medida de carácter excepcional por la declaratoria de desastre, se fortaleció a los municipios en relación a los preparativos de respuesta ante una eventual erupción, se crearon los comités veredales de emergencia y se establecieron albergues temporales a los cuales las personas que habitan las zonas de amenaza alta puedan trasladarse en momentos de contingencia. Con el fin de contar con los recursos suficientes para ejecutar las medidas adoptadas se estableció un documento CONPES “los Documentos CONPES del DNP tienen como objetivo articular las políticas, instrumentos y estrategias en las acciones de la Nación que mejoren las condiciones socio económicas de los sectores y grupos poblacionales de un territorio para mejorar su productividad y competitividad” DNP Documentos CONPES; con el fin

de que el Departamento Nacional de Planeación destinara los recursos financieros necesarios para que el reasentamiento pueda concretarse.

Pese a contar con las herramientas jurídicas excepcionales dada la declaratoria de Desastres, los insumos técnicos y presupuestales, la zona de amenaza alta del volcán Galeras no fue intervenida adecuadamente para reducir la vulnerabilidad de las personas que la habitan; al contrario, actualmente la cantidad de personas que habitan en la zona muy probablemente se ha incrementado, es decir, doce años después de haberse declarado la situación de desastre; cabe la posibilidad de que el número de familias y personas incluso sea mayor que en el año 2005 y la amenaza es latente dada la existencia del volcán activo.

3.2.7 Obstáculos que han impedido reducir el riesgo de desastre en la zona de influencia del volcán Galeras

A lo anterior es oportuno indagar sobre ¿cuáles han sido los obstáculos que no permitieron reducir el riesgo generado por la amenaza volcánica de Galeras y la imposibilidad de implementación de la política de gestión del riesgo de desastres enfocada en salvar vidas? Para dar respuesta a esta interrogante es de gran importancia considerar la Sentencia T-269/15 proferida por la Corte Constitucional publicada en la página <<http://www.corteconstitucional.gov.co>>, cuando se hizo análisis de los obstáculos que han impedido la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en las medidas adoptadas para la emergencia suscitada por el cambio de actividad del volcán Galeras los cuales fueron expuestos a las entidades vinculadas al proceso y son:

Falta de recursos económicos

La consecución de los dineros que actualmente se necesitan para la reubicación de las familias ubicadas en los 738 predios que además cuentan con la voluntariedad de venta por parte de sus propietarios y/o poseedores es uno de los mayores impedimentos, como lo reconoció la propia UNGRD y se plasmó tácitamente en la Resolución 1347 de 2014 cuyo artículo 25 señala lo siguiente: Artículo 25:

Esquema de Financiación. Para los efectos de la ejecución del programa de reasentamiento y teniendo en cuenta los principios de solidaridad, subsidiaridad y complementariedad, la Nación a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de

Desastres y en la medida que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgue recursos para cumplir con el objeto del programa, podrá continuar concurriendo con la financiación de los gastos que el mismo demande, sin perjuicio de la competencia que le corresponde al departamento de Nariño y los municipios de La Florida, Nariño y Pasto, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia, la Ley 1523 de 2012 y demás disposiciones concordantes.

Dichas entidades territoriales deberán priorizar en los Planes de Desarrollo y en los correspondientes planes plurianuales de inversión, programas, proyectos y recursos tendientes a cofinanciar la implementación del programa de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo-Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG. (Colombia 2014)

En esta medida, la ejecución del programa de reasentamiento depende en gran parte de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gire los recursos, sobre los cuales no existe certeza ni compromiso expreso. En la misma dirección, el apoderado del departamento de Nariño manifestó que ni los municipios afectados ni el departamento *“cuentan con recursos requeridos para la reubicación o reasentamiento de las familias que habitan la zona de amenaza alta del volcán Galeras. Se requiere implementar mecanismos administrativos con el fin de transferir los recursos aprobados por el CONPES 3501 del 3 de diciembre del 2007 a las respectivas entidades territoriales”*.

Problemática que fue secundada por los alcaldes de Pasto y Nariño, el último de los cuales manifestó: *“si bien es cierto de acuerdo con el art. 311 de la Constitución Política, Ley 388 de 1997, Ley 715 de 2001 y Ley 1523 de 2012, al Municipio le corresponde ejecutar políticas en atención y prevención de riesgo de desastres también es verdad que por tratarse de un Municipio de sexta categoría no dispone de los recursos suficientes para la adquisición de bienes”*. Todo deja en evidencia la necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad positiva ante la imposibilidad de los municipios y departamento de cumplir con sus deberes.

Falta de articulación entre las autoridades competentes

Mientras que los representantes de los municipios de Nariño, Florida y Pasto esgrimieron que el proceso de adquisición de inmuebles ubicados en la zona de actividad volcánica le correspondía a la UNGRD, el departamento de Nariño concluyó que a partir del retorno a normalidad *“son los municipios las entidades territoriales que deberán adoptar un Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, incorporar la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial y adoptar los mecanismos para reubicar o reasentar los núcleos familiares que estén en riesgo”*. Argumento que se

aproxima a la postura de la UNGRD para quien los municipios son los primeros responsables de la gestión del riesgo en sus territorios.

De este conflicto de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales, se hace evidente la falta de comunicación y coordinación de las autoridades públicas, la pasividad y desinterés de algunos y, en últimas, la inacción frente al grave riesgo volcánico que se cierne sobre los habitantes de la zona.

Falta de concientización de la población civil

La UNGRD advierte que en la actualidad subsisten alrededor de 1858 predios habitados y predios lotes, cuyos propietarios o poseedores no han manifestado su voluntad para la venta de sus terrenos y su ingreso al Programa de Reasentamiento que adelanta la UNGRD a través del PGIR-AVG. De manera similar, el departamento de Nariño señala que: “La comunidad está desinformada y tiene bajo nivel de concepción de riesgo al no considerar el volcán Galeras como una amenaza e igualmente manifiesta rechazo a las medidas adoptadas por la Unidad Nacional de Gestión de Desastres”.

También se observa una actuación desarticulada de las autoridades administrativas y judiciales que compromete el derecho a la igualdad, en la medida que a falta de una política pública integral, unificada y eficaz se han venido profiriendo fallos que atienden a un determinado sector de la población que no necesariamente resulta ser el más prioritario, en detrimento de otros núcleos familiares que residen en una zona de mayor riesgo.

Además de los anteriores obstáculos considerados por la Corte Constitucional, se considera como un obstáculo para la implementación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia y especialmente en la situación de riesgo existente en la zona de influencia del complejo volcánico Chiles y Cerro Negro las siguientes:

- a) La falta de aplicación del principio de transversalidad mediante el concepto de riesgo de desastres debe ser considerado en todos los proyectos que se ejecuten por las autoridades administrativas; sin importar la naturaleza del proyecto y la autoridad que lo lidere, en todos debe estar implícito el mencionado concepto con el fin de realizar acciones correctivas para reducir el riesgo existente y evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo, especialmente la ejecución de proyectos en zonas de amenaza, lo que generaría detrimento y falsa situación de

confianza hacia la comunidad al no considerar el riesgo, así mismo el sector privado deberá evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo.

- b) Se requiere dar prevalencia a los avances de las entidades técnicas que han invertido recursos técnicos, presupuestales y humanos con el fin de generar insumos que les sirven a las autoridades como soporte para la toma de decisiones no estructurales como el ordenamiento territorial para reducir condiciones de riesgo actuales y evitar la configuración de riesgos futuros, así como la adopción de medidas eficaces para la salvaguarda de las vidas e integridad personal de las personas que habitan en zonas de amenaza.
- c) No existe una adecuada estrategia de comunicación sobre los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, y son usados de manera indiscriminada. Se hace necesario un mecanismo mediante el cual los conceptos de riesgo, amenaza y vulnerabilidad sean comprendidos por toda la comunidad, incluso por las entidades del estado, medios de comunicación puesto que los procesos de gestión de riesgos de desastres son muy sensibles y es preciso comunicaciones precisas y oportunas.
- d) Una estrategia integral para evitar la improvisación es otro de los obstáculos que impiden la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Si el objetivo es salvar vidas es improcedente, ineficaz e inconveniente adoptar una visión reactiva, es decir actuar cuando el evento ya se ha presentado. Las actuaciones requeridas para la reducción del riesgo deben ejecutarse de manera permanente y gradual con el fin de reducir eficazmente la existencia de riesgo y evitar la existencia de nuevos escenarios de riesgo, todo ello enfocado en el desarrollo sostenible de los municipios; el plan de ordenamiento territorial como medio determinante para la construcción de seguridad territorial, instrumento de planificación y gestión del territorio de mayor importancia para las administraciones municipales; sin embargo, la suficiencia técnica, implementación e impacto sería objeto de análisis exhaustivos.

3.3 Contexto jurídico e institucional para la Gestión de Riesgo en Ecuador

Para realizar un análisis de la normatividad vigente relacionada con gestión del riesgo de desastres en Ecuador es pertinente iniciar con la Constitución nacional, la cual establece las obligaciones y competencias del Estado y se encuentra lo siguiente:

3.3.1 Constitución Política de Ecuador

El artículo 35 consagra que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Con respecto a las funciones administrativas, el artículo 238 establece que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

El artículo 261, numeral 8 consagra “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:... *El manejo de desastres naturales...*”.

Por su parte el artículo 264 consagra que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana (...). 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular,

autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 131 En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

En el artículo 340, incisos 1 de la Constitución del Ecuador se establece el sistema nacional de inclusión y equidad social como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. En el mismo artículo se menciona que el sistema nacional de inclusión y equidad social se compone de ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Igualmente el artículo 389 consagra expresamente la obligación por parte del Estado ecuatoriano de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad y se establece que el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras: 1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano. 2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo. 3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. 4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos. 5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así

como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre. 6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional. 7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.

Por su parte el artículo 390 consagra que los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

Finalmente, con relación a las normas constitucionales del Ecuador el artículo 397 numeral 5.- Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: “Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad”.

La evolución de la gestión de riesgos en Ecuador está determinada por los desastres ocurridos en los años 1997 y 1998 (fenómeno del niño) 1999 (erupción del volcán Guagua Pichincha y Tungurahua) y 2008 (inundaciones), así como por un escenario de cambios políticos importantes, que impulsaron la política de gestión de riesgos; de ahí su incorporación en norma constitucional (Artículo 389 y 390) la cual introduce nociones de subsidiariedad y descentralización; Ecuador es de los pocos países que ha incorporado la gestión de riesgos en su constitución, y por lo tanto, el desarrollo de normas en los diferentes sectores que son base para el proceso de gestión de riesgo en los diferentes niveles territoriales, no obstante, es preciso, urgente e inaplazable la expedición de la ley para reglamentar la gestión de riesgos de desastres; actualmente se encuentra dispersa en los diferentes sectores; se requiere tener el soporte jurídico suficiente para el accionar del estado en los diferentes procesos que integran la gestión de riesgos de desastres y a diferentes escalas territoriales; bajo la perspectiva de transversalización a todos los sectores y la decisión determinada de superar el enfoque reactivo. Sin duda, la preparación para el manejo de desastre debe estar fortalecida y

con capacidades suficientes que permitan afrontarlo, pero igual o mas importante es el conocimiento y la reducción del riesgo, para avanzar en la construcción de territorios seguros.

3.3.2 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD)

En Ecuador se encuentra vigente el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización del cual se destaca los siguientes artículos relacionados con gestión del riesgo de desastres:

Artículo 1. Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Artículo 140. Establece que la gestión de riesgos incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio, y estas se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial. Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Código, será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado.

Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel. El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

Es importante destacar que El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización:

- Establece de forma explícita las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en el proceso de gestión de riesgos de desastres.
- Define la respuesta ante desastres.
- Establece los estudios de riesgos en el marco del plan de ordenamiento territorial.
- Señala la prevención y mitigación, así como las acciones de reconstrucción.
- Menciona la necesidad de conformar las unidades de gestión de riesgo de desastres o su equivalente.

Lo anterior implica asignar el presupuesto que garantice el cumplimiento de lo reglamentado para avanzar en el logro de los propósitos de la gestión de riesgo, puesto que de ello depende su cumplimiento, por lo tanto es preciso verificar si se ha dado aplicación de las obligaciones en el Código establecidas, por cuanto la zona de influencia de los volcanes Chiles y Cerro Negro se encuentra habitada por núcleos familiares los cuales se encuentran en situación de riesgo, en consideración con lo definido, especialmente el artículo 140.- “La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley”.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define para los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados, las normas para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional y establece sus competencias

Dados los avances técnicos de las entidades encargadas de generar los estudios relacionados con el conocimiento del Riesgo de Desastres; estos estudios deben ser insumos para la toma de decisiones, estructurales y no estructurales para la intervención del riesgo actual y futuro; no es procedente, ni conveniente limitarse a atender los eventos cuando estos se presentan, puesto que entre otras razones de relevancia, existe el marco jurídico que establece la obligatoriedad de actuar de manera previa.

3.3.3. Ley de Seguridad Pública y del Estado

Sobre esta Ley, se destaca lo siguiente: el artículo 3 consagra que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos es el órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y establece las siguientes competencias: a) Identificar los riesgos de orden natural o antrópico, para reducir la vulnerabilidad que afecten o puedan afectar al territorio ecuatoriano; b) Generar y democratizar el acceso y la difusión de información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo; c) Asegurar que las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión; d) Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción; e) Gestionar el financiamiento necesario para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y coordinar la cooperación internacional en este ámbito; f) Coordinar los esfuerzos y funciones entre las instituciones públicas y privadas en las fases de prevención, mitigación, la preparación y respuesta a desastres, hasta la recuperación y desarrollo posterior; g) Diseñar programas de educación, capacitación y difusión orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones y ciudadanos para la gestión de riesgos, y h) Coordinar la cooperación de la ayuda humanitaria e información para enfrentar situaciones emergentes y/o desastres derivados de fenómenos naturales, socio naturales o antrópicos a nivel nacional e internacional.

El artículo 11, literal d menciona a los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado y están a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos conforme lo siguiente: “De la gestión de riesgos.- La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos”. Por su parte el artículo 18 consagra que el Estado ejerce la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo, cuyas competencias son: a) Dirigir, coordinar y regular el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos; b) Formular las políticas,

estrategias, planes y normas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, bajo la supervisión del Ministerio de Coordinación de Seguridad, para la aprobación del presidente de la república; c) Adoptar, promover y ejecutar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las políticas, estrategias, planes y normas del Sistema; d) Diseñar programas de educación, capacitación y difusión orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones y ciudadanos para la gestión de riesgos; e) Velar por que los diferentes niveles e instituciones del sistema, aporten los recursos necesarios para la adecuada y oportuna gestión; f) Fortalecer a los organismos de respuesta y atención a situaciones de emergencia, en las áreas afectadas por un desastre, para la ejecución de medidas de prevención y mitigación que permitan afrontar y minimizar su impacto en la población, y g) Formular convenios de cooperación interinstitucional destinados al desarrollo de la investigación científica, para identificar los riesgos existentes, facilitar el monitoreo y la vigilancia de amenazas, para el estudio de vulnerabilidades y el artículo 19 estipula el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos: local, regional y nacional y el artículo faculta a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, como órgano rector, la cual organizará el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, a través de las herramientas reglamentarias o instructivas que se requieran.

En el artículo 24 establece las instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República. Existirán Comités de Operaciones de Emergencia nacionales, provinciales y cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos normará su conformación y funcionamiento.

Finalmente, el artículo 34 el cual menciona que en caso de desastres naturales la planificación, organización, ejecución y coordinación de las tareas de prevención, rescate, remediación, asistencia y auxilio estarán a cargo del organismo responsable de la defensa civil, bajo la supervisión y control del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces, preservando el mantenimiento del orden público y el

libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas garantizados en la Constitución. El organismo responsable de la defensa civil actuará en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil, también contará con el apoyo de las Fuerzas Armadas y otros organismos necesarios para la prevención y protección de la seguridad, ejecutará las medidas de prevención y mitigación necesarias para afrontarlas y minimizar su impacto en la población.

De los apartes resaltados de la ley de seguridad pública y del Estado de la república del Ecuador se concluye que el enfoque para la ejecución de actuaciones administrativas es la atención de los eventos o emergencias con los correspondientes efectos entre los que se encuentran la pérdida de vidas y bienes materiales, lo anterior se deduce de la lectura del artículo 140 que establece “La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico”.

Al igual que en Colombia se encuentra conformado un Sistema Nacional coordinado por un órgano rector y se encuentran establecidas legalmente las funciones a ejecutar por parte del Estado central, de las autoridades territoriales y por parte de la Secretaria de Gestión del Riesgo; de lo cual se concluye, existen las regulaciones especiales aplicables para las actuaciones de las autoridades administrativas en el componente de gestión del riesgo de desastres; por lo tanto, para el tema objeto de estudio relacionado con el riesgo existente en la zona de influencia del complejo volcánico Chiles y Cerro Negro cuya zona de influencia hace parte del territorio del Estado de Ecuador.

3.3.4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

En Ecuador existe el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el cual en su artículo 64 estipula que en el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales. En la adquisición de bienes y servicios, necesarios para la ejecución de los programas y proyectos, se privilegiará a la producción nacional; y para verificar su implementación sería de gran valor cuantificar cuantos proyectos presentados por las autoridades de la república del Ecuador y

ejecutados con recursos públicos cumplieron con la incorporación de gestión del riesgo con lo cual se generarían acciones correctivas y de prospectiva para evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo.

3.3.5. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

La constitución de Ecuador establece que la gestión del riesgo de desastres debe articularse al Plan Nacional de Desarrollo y al Sistema de Planificación. Al respecto la Senplades señala que El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 “plantea objetivos de desarrollo para todo el país cuya realización presupone incorporar la gestión de riesgos como un componente imprescindible de los procesos de planificación que se realizan con distintos horizontes temporales y escalas espaciales” Senplades. 2015

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 de Ecuador establece entre sus objetivos: Mejorar la calidad de vida de la población entre los que se encuentran varias líneas de acción, y se resaltan las siguientes (Objetivo 3):

- Propiciar condiciones adecuadas para el acceso libre seguro e incluyente a un hábitat, a espacios, infraestructura y equipamiento público y comunitario de manera sostenible.
- Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.
- Establecer mecanismos intersectoriales con los distintos niveles de gobierno, para prevenir e impedir los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en zonas de riesgo o protegidas.
- Promover nuevos modelos urbanísticos y de asentamientos humanos ecológicos, con principios de sostenibilidad y sustentabilidad, como modelos de urbanización planificada y ordenada y garantes de calidad de vida.
- Garantizar el acceso a una vivienda adecuada segura y digna.
- Promover la organización y responsabilidad familiar y comunitaria, para garantizar su participación en la obtención de vivienda nueva o mejorada y en el mantenimiento oportuno y adecuado de las viviendas y sus entornos que evite el deterioro y los consecuentes riesgos.

- Garantizar la preservación y protección integral del patrimonio cultural y natural y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos de origen natural o antrópico.
- Diseñar e implementar normativas para prevenir, gestionar y mitigar los riesgos y desastres de origen natural o antrópico.
- Incorporar la gestión integral, preventiva y sustentable de riesgos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial nacional y local, para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ante las amenazas, principalmente las de origen hidrometeorológico.
- Coordinar y articular el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, mejorando las capacidades institucionales y sociales, la producción de conocimiento y el intercambio de información científico-técnica.
- Fortalecer la participación y las capacidades de respuesta ciudadana para fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos ante Desastres.
- Mejorar los sistemas de control y alerta temprana, monitoreo y atención oportuna a la población, para identificar y mitigar las amenazas y vulnerabilidades sociales y ambientales ante los riesgos naturales y antrópicos.
- Ampliar las capacidades del sector de seguridad, defensa y gestión de riesgos para la atención, rehabilitación y recuperación de las poblaciones, el patrimonio natural y las infraestructuras afectadas por desastres naturales o antrópicos.
- Ampliar las capacidades del sector de seguridad, defensa y gestión de riesgos para la atención, rehabilitación y recuperación de las poblaciones, el patrimonio natural y las infraestructuras afectadas por desastres naturales o antrópicos.
- Aumentar las capacidades para conservar el patrimonio natural e hídrico, incentivando prácticas que permitan aumentar la resiliencia y la adaptación frente a los riesgos y desastres.
- Incorporar planes de contingencia ante eventuales cambios del nivel del mar, originados por la variabilidad y el cambio climático, que puedan afectar la infraestructura y los servicios en las zonas costeras e insulares. lili

Para lograr el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, se estableció la Estrategia Territorial Nacional. Además de orientar las decisiones de planificación territorial en las entidades del gobierno central y en los GAD parroquiales, cantonales y provinciales, este instrumento prioriza la realización de acciones relacionadas con los asentamientos humanos, la sustentabilidad ambiental, la transformación productiva y el cierre de brechas. Las intervenciones efectuadas en estos

ámbitos contribuyen a consolidar un enfoque integral de la gestión de riesgos a través de la implementación de criterios de ordenamiento físico de los territorios y sus recursos naturales, así como, de la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo no mitigable. (Senplades. 2015).

3.3.6. Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017

El Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 Gestión de Riesgos y Medio Ambiente, liderado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad y entre los ámbitos de la seguridad con enfoque Integral el numeral 5.- Ambiental y Gestión de Riesgos. Alrededor del mundo existe una creciente preocupación en los ámbitos social, económico y político sobre los efectos del deterioro ambiental. Es responsabilidad de los Estados buscar modelos de desarrollo, que propongan el uso racional y equilibrado de los recursos naturales, para garantizar la soberanía alimentaria y condiciones de vida más seguras. De este modo, se busca garantizar y proteger permanentemente y de manera paralela los espacios terrestre, marítimo, aéreo y la órbita sincrónica geostacionaria, así como la integridad del ser humano y la naturaleza, ambos sujetos de derechos por igual, a partir de este reconocimiento en la Constitución de Montecristi. En este sentido, la ciencia y la investigación son herramientas fundamentales para el desarrollo de modelos de prevención, mitigación y remediación, orientados hacia la reducción de riesgos y amenazas. Al mismo tiempo, es indispensable organizar la respuesta humanitaria y asegurar que los procesos de reconstrucción contemplen el componente preventivo.

A manera de conclusión parcial, en la república del Ecuador como en Colombia existe un ordenamiento jurídico que brinda herramientas y facultades a las autoridades de las respectivas repúblicas sobre gestión de riesgo de desastres; es pertinente el análisis sobre su aplicación, ante la existencia de una amenaza de tal magnitud como la amenaza volcánica, y la población y sistemas productivos localizados en zona de influencia, así como su aparente invisibilidad social e institucional.

3.3.7. Aplicación de las normas en la República de Ecuador

Con el fin de realizar una aproximación sobre las actuaciones administrativas que se adelantan para la Gestión de Riesgos de Desastres en Ecuador, se entrevistó al

Subsecretario General de la Secretaría de Gestión de Riesgos, ingeniero Ricardo Peñaherrera León, quién concedió la siguiente entrevista.

¿Cuáles son los instrumentos jurídicos e institucionales más importantes de la gestión de riesgos de Ecuador?

La Constitución de la República del Ecuador contiene la gestión de riesgos de desastres en los artículos 389 y 390 donde se establece el primer sistema descentralizado de gestión de riesgos y también se crea la Secretaría de Gestión de Riesgos, con un ente rector de ese sistema. Además, el Artículo 265 establece competencia exclusiva al gobierno central en el manejo de desastres naturales. Además de ellos, en el ámbito territorial se cuenta con dos leyes el código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización COOTAD para los gobiernos locales: provinciales, cantonales y parroquiales, el cual establece en el artículo 120 las competencias en los diferentes niveles territoriales para la gestión de riesgos de desastres. El COOTAD fue establecido en el año 2012 con una actualización en el año 2014 y la Ley de ordenamiento, uso y gestión de suelo expedida en 2016 en la cual se establece la gestión de riesgos en el ordenamiento territorial, incluso determina como falta grave el no cumplimiento de los estándares de prevención en el territorio, con las consecuentes medidas para multar, llevar a juicios civiles y penales a los funcionarios que incumplan la normativa.

¿Cuál es el enfoque para el manejo de los riesgos compartidos, en este caso entre Colombia y Ecuador?

Los riesgos y las amenazas no tienen fronteras, por lo tanto hay que establecer los mecanismos para definir la forma de actuar, tanto en la reducción de los riesgos como enfrentando las emergencias de desastres, mecanismos concretos, prácticos incluso, hasta llegar más allá de la frontera, por ejemplo hay amenazas puntuales, como los volcanes, un tsunami, se necesitaría tener un sistema en toda la costa Suramericana, creo que hay que trabajar no solo binacionalmente; sino subregionalmente.

¿Cuáles considera, son los avances y retos en la cooperación binacional entre Colombia y Ecuador, o aquellos instrumentos que sean regionales que puedan aplicarse a un caso específico como el que convoca a los dos países?

Ecuador y Colombia vienen trabajando no solo en gestión de riesgos sino en el ámbito general en esta cooperación binacional, tomando como punto de partida la frontera en planes operacionales anuales en los cuales la gestión de riesgo de desastres se encuentra incluida; si bien existen avances, el hecho de que Colombia no tenga definido el eje en el que se encuentra la gestión de riesgos se considera una dificultad, porque implica dividirse en varios ejes para los dos países.

¿La cooperación de la que se habla se encuentra de manera concreta en un instrumento jurídico y/o institucional?

Existe un marco de cooperación, firmado por Ecuador y Colombia, al más alto nivel entre presidentes, es un plan de cooperación mutua los presidentes firman un acuerdo de seguir colaborando y cada año se revisan los avances y se valida un plan anual para el siguiente.

¿Ante una emergencia fronteriza, cuál ha sido el instrumento jurídico bajo el cual actúan?

Existe un acuerdo de asistencia humanitaria mutua entre los países con el cual se actúa para solicitar la ayuda a nivel internacional, primero a los vecinos limítrofes y los mecanismos para el tema del voluntariado y de grupos especializados en casos de rescate. Sin embargo, en la emergencia a raíz del terremoto del 16 de abril en Ecuador, se evidenció complicaciones, por ejemplo, para el ingreso al país del cuerpo de bomberos de Pasto o Ipiales tocó implementar con Cancillería y con el Ministerio Coordinador de Seguridad una solución rápida; se dejan de lado temas administrativos que tienen importancia.

Teniendo como referencia lo anterior se podría pensar que lo que existe, sin decir que es suficiente o insuficiente, está enfocado o sesgado a un tema específicamente de atención de desastres.

¿Se cuenta con un marco que permita actuar en reducción?

Los mecanismos de cooperación han sido más en el tema de respuesta. Desde el año anterior se empezó a intentar hablar sobre estos temas, pero hay que tocar un sin número de cosas de muchos sectores que nos complican; toquemos el caso específico sobre el plan de ordenamiento territorial que tiene un sesgo de desarrollo, de cómo ve cada gobierno el desarrollo de los países, cómo ve el gobierno los gobiernos locales, que tienden hacia la autonomías local, se les da la competencia total; no es fácil llegar a acuerdos.

Es un tema de visión del desarrollo de cada país contexto en el cual surgen otras interrogantes; sobre las capacidades locales por ejemplo para afrontar y asimilar los marcos jurídicos y técnicos así como la capacidad de establecer diálogos directos entre los gobiernos involucrados, los que se encuentran en zona de influencia de la amenaza volcánica, “lamentablemente la gestión de riesgos es sectorial y ahí es cuando trae dos modos: el desarrollo normal sin problema y el modo de desarrollo condicionado a riesgos y emergencias que se presentan; ahí, es para mí, el reto de estas dos regiones y de los dos países”.

El Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica del Ecuador y el Servicio Geológico Colombiano lograron conjuntamente generar una única fuente oficial de información de la amenaza volcánica de Chiles y Cerro Negro, a través de la publicación de los mapas de amenaza. ¿Después de ese logro para los dos países qué ha sucedido?

Nos hemos quedado bajo el nivel de actividad volcánica, hay que decir que Ecuador ha pasado por unos momentos muy complicados, se activó el Cotopaxi, se aproximaba el

Fenómeno del Niño, que no se dio, pero se llevaron a cabo mecanismos de preparación muy fuertes, que sirvieron para enfrentar el terremoto del año pasado, ahora se presentó un invierno muy parecido al Fenómeno del Niño y además Ecuador pasó por una recesión económica un tanto fuerte por la caída del precio del petróleo y la devaluación de la moneda de los países vecinos, ello afecta contar con los recursos para atacar varios frentes a la vez.

Existen avances en los mecanismos para fortalecer la cooperación entre Colombia y Ecuador, los espacios de diálogo están creados, existe voluntad política para realizar trabajo colaborativo, no obstante, los retos que deben superarse para la materialización de manera eficiente y con resultados en el proceso de gestión de riesgo, entre los que podría mencionarse la organización de cada uno de los países y los principios de administración pública como la autonomía territorial, descentralización administrativa; la misma organización de la gestión de riesgo como un proceso en cada país dependiente de las prioridades de la agenda nacional.

La construcción de un protocolo plenamente establecido y vinculante para los dos países se encuentra en proceso y las acciones encaminadas a la reducción del riesgo de desastres es un propósito que se observa con distancia.

Por otra parte, en revisión documental hemerotécnica de la aplicación de la normatividad sobre gestión de riesgos de desastres en Ecuador, la ministra titular de la Secretaría de Gestión de Riesgos de ese país, Susana Dueñas de la Torre, afirmó que “Ecuador todavía se recupera del terremoto (...) que dejó más de 600 muertos, es un país *multiamenazas* respecto a los desastres naturales”.

La ministra participó como expositora en la primera reunión ministerial y de altas autoridades de América sobre el Marco de Sendai, que se desarrolla en Asunción y busca establecer una hoja de ruta para la reducción de riesgos de desastres en la región. En este sentido, Dueñas recordó que Ecuador está expuesto a riesgos y amenazas de deslizamientos, volcanes en erupción, sismos, inundaciones, marejadas, tsunamis, sequías e incendios forestales, entre otros desastres.

La ministra admitió que se trata de “un panorama poco alentador”, e insistió en la necesidad de “saber convivir y adoptar un estilo de vida en armonía con los riesgos de desastres”. Aseguró que, en el caso de Ecuador, la protección de las poblaciones ante los desastres naturales y la gestión de los riesgos es un mandato constitucional. “Los desastres naturales no conocen fronteras (...). El terremoto de este año desvaneció todas las fronteras en la solidaridad entre los países y la generosidad que recibimos queda guardada en la memoria del pueblo ecuatoriano”, afirmó. (La República 2016)

De la declaración de la ministra se resalta lo manifestado “saber convivir y adoptar un estilo de vida en armonía con los riesgos de desastres” afirmación y visión que no se adapta a las obligaciones antes mencionadas, establecidas por el ordenamiento

jurídico de Ecuador; por cuanto reduce toda la política de gestión del riesgo de desastres a la aceptación del riesgo, desconocer los avances técnicos e incluso la posibilidad de adoptar el estilo de vida a los riesgos de desastres, en el entendido que se refiere a las diferentes amenazas. La afirmación va en contravía con una política de gestión del riesgo de desastres, por cuanto los riesgos requieren intervención para lograr su reducción.

Igualmente es importante resaltar la afirmación que el desastre no tiene fronteras; sin embargo, el enfoque no es el adecuado, por cuanto la cooperación internacional no solamente es viable para recibir y recaudar ayudas humanitarias, por el contrario la cooperación internacional es una herramienta prioritaria para aunar esfuerzos y adoptar medidas previas enfocadas en conocer, reducir el riesgo e igualmente para prepararse y actuar ante un desastre.

Sobre las medidas que se adoptaron en el año 2015 se menciona que: “se realizó la exposición y aprobación del Plan de Contingencia interinstitucional 2015 Erupción de los volcanes Chiles y Cerro Negro” en las instalaciones del el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, de la provincia del Carchi (Plan de Contingencia 2015). La reunión la presidió el Gobernador de la provincia Diego Landázuri y el Coordinador de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos Ricardo Moreno, quienes dirigen el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) del Carchi, donde se consolidaron los planes de contingencia individuales que presentaron con anterioridad las 8 mesas técnicas que conforman este comité, como único.

La Subsecretaría Zonal 1-Norte de la Senplades lidera la mesa 8, en la cual se presentaron los acuerdos y normativas por parte del Ministerio de Finanzas que permiten a los Ministerios y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) obtener recursos del Estado cuando se encuentran en situación de emergencia. Conforme lo señala el Manual del Comité de Gestión de Riesgos, las funciones de apoyo a los COE por parte del Ministerio de Finanzas son: anticipar al gobierno central y a los GAD las transferencias, dentro del mismo ejercicio fiscal, de acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; así como garantizar el flujo y disponibilidad oportuna de los recursos financieros según las normas relativas a emergencias, desastres o estados de excepción.

Con la intervención del Ministro de Finanzas se completó el Plan de Contingencia de esta mesa con los siguientes objetivos:

- Asegurar que las entidades que conforman la Mesa Técnica N° 8 implementen y reporten cada una de las acciones sobre las medidas de prevención para garantizar la seguridad de la infraestructura estratégica presente en la provincia del Carchi, en caso de una erupción volcánica.
- Generar mecanismos de reducción de riesgos que permitan proteger la infraestructura estratégica y para asegurar la continuidad y calidad de sus operaciones.
- Gestionar el flujo y disponibilidad de recursos financieros requeridos en el marco de una emergencia.
- Atender a la ciudadanía en las solicitudes para la tumba de árboles que representan un peligro para las viviendas y población en caso de una erupción.

Las conclusiones tratadas en esta reunión concluyeron en “mantener las alertas existentes y continuar con el seguimiento a los volcanes Chiles y Cerro Negro así como mantener los simulacros, con el fin de precautelar la seguridad de la población”.

Con respecto a lo anterior, llama especial atención la visión institucional del riesgo existente en la zona de influencia de los volcanes Chiles y Cerro Negro y se identifica las siguientes inconsistencias:

Se menciona la necesidad de proteger la infraestructura estratégica para asegurar la continuidad y calidad de las operaciones; sin hacer alusión alguna a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad ante la posibilidad de una erupción volcánica. Es inapropiado enfocarse en la protección de infraestructura estratégica; que puede ser viable ante otro fenómeno, al tratarse de amenaza volcánica la medida pertinente es el traslado o reubicación hacia un sitio que no tenga las mismas condiciones de riesgo.

Se establece la necesidad de gestionar los recursos financieros solamente para atender una posible emergencia; sin considerar el conocimiento, la prevención o reducción del riesgo.

Es tal el desconocimiento del fenómeno de la amenaza volcánica que se establece como acción importante la tumba de árboles porque “representan un peligro para las viviendas y población en caso de erupción”. Es prioritario que las autoridades

que tienen la responsabilidad vital de tomar decisiones que conozcan las implicaciones y características de una eventual erupción, en la cual la posibilidad de colapso de árboles es irrelevante, por cuanto toda la infraestructura tanto privada como pública ya se encuentra expuesta ante una posible afectación sin considerar la existencia de árboles.

Finalmente, las conclusiones son preocupantes; limita las actuaciones a mantener las alertas existentes, continuar con el seguimiento a los volcanes y mantener los simulacros, todas estas actuaciones relacionadas con la preparación ante la ocurrencia de un fenómeno volcánico, lo cual es excluyente de la reducción del riesgo; además no plantea como determinante la necesidad de resolver temas administrativos relacionados con la coordinación con Colombia, determinante para la gestión de riesgo en la zona de frontera.

Los obstáculos identificados en la implementación de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia son coincidentes sin excepción en Ecuador, para este último con mayores implicaciones, puesto que en ausencia de norma que reglamente la gestión de riesgo de desastres, este es un proceso que se encuentra en diversas normas de forma dispersa y sectorial.

Es prioridad hacer una evaluación sobre los obstáculos que han impedido la efectividad y eficiencia de los sistemas de gestión del riesgo de desastres existentes en los Estados, los cuales tienen como objetivo garantizar los derechos y los bienes de sus habitantes. Se considera que el obstáculo de gran relevancia es mantener el paradigma de reactividad o asistencialismo, es decir, limitar la gestión del riesgo a la movilización de personal y ayuda humanitaria cuando los eventos ya se han presentado y han generado los efectos entre los que se encuentra la pérdida de vidas humanas y bienes así como la infraestructura pública. Otro obstáculo de importancia que ha impedido la implementación de la política de gestión del riesgo de desastres, es desconocer la participación activa de la sociedad involucrada, incluyendo el sector privado, que hacen parte de los Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. La comunidad y el sector privado no deben ser convertidos en un simple observador o sujeto pasivo de las actuaciones del Estado. Tanto la comunidad como el sector privado pueden y deben actuar a través de las organizaciones comunitarias organizadas.

3.4 Instrumentos jurídicos aplicables para la gestión de riesgo en la frontera colombo ecuatoriana: avances y retos

En la zona de influencia del complejo volcánico Chiles-Cerro Negro aplican los ordenamientos jurídicos de Colombia y Ecuador antes expuestos y analizados; sin embargo, en el presente título se hace referencia a las normas aplicables a la cooperación internacional dada la ubicación geográfica de la amenaza en zona de frontera y los avances logrados en desarrollo de la normatividad aplicable al caso de estudio.

Se identifican los mecanismos legales y operativos con que cuentan los países de manera independiente y conjunta, en desarrollo de la cooperación, coordinación, planificación y ayuda mutua, que permitan ejecutar de forma coordinada, organizada y de manera previa las actuaciones necesarias para la implementación de la política de gestión del riesgo.

3.4.1 Instrumentos jurídicos que fundamentan la cooperación internacional de Colombia con Ecuador

Ley 1753 de 2015

El primer referente en Colombia para dar viabilidad y fundamento jurídico a la cooperación internacional entre Colombia y Ecuador es la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, “Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación”, 2014-2018. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el capítulo dedicado a la quinta estrategia transversal “Crecimiento Verde”, realiza un diagnóstico sobre el aumento en las condiciones de riesgo de desastres en el país, y sobre los avances tanto en términos institucionales como normativos, que se han registrado en los últimos cinco años sobre la materia.

En el Plan de Desarrollo vigente en Colombia se establece la hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018, refleja los objetivos estratégicos misionales y de soporte de la cooperación internacional en Colombia los dos objetivos misionales son: focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia; y compartir conocimiento de valor con países en desarrollo.

De este modo, el objetivo 3 de la “Estrategia Transversal Crecimiento Verde” del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático”, define como prioridad “adoptar medidas de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, que permitan a la sociedad aumentar su capacidad de resiliencia, adaptación y recuperación, de cara a los desastres de origen natural y/o antrópico no intencional”. Esto se logra a través de tres estrategias, cada una de las cuales cuenta con metas de producto y de resultado intermedios: fortalecimiento de los procesos de la gestión del riesgo: conocimiento, reducción y manejo; fortalecimiento de la planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático, y reducción del riesgo existente, la generación de nuevos riesgos y el impacto de los desastres en los sectores.

En el marco de la cooperación internacional que recibe Colombia, se establecen tres ejes prioritarios: “Construcción de Paz”, “Desarrollo rural sostenible”, y “Conservación y sostenibilidad ambiental”. En el marco de la Cooperación Internacional que comparte Colombia, se establecen como medios: estrategias regionales, alianzas estratégicas, mecanismos de diálogo y concertación, y cooperación bilateral.

Las acciones de cooperación internacional en gestión del riesgo de desastres apuntan al cumplimiento del objetivo misional “focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia”, como parte del eje “Conservación y Sostenibilidad Ambiental”, y asimismo será un elemento clave para contribuir al “compartir el conocimiento de valor con países en desarrollo”, teniendo en cuenta las fortalezas y líneas de oferta.

Aunque en el Plan de Desarrollo vigente 2014-2018 establece como objetivo el fortalecimiento de los tres procesos de la gestión del riesgo de desastres; es decir conocimiento, reducción y manejo de desastres, en la realidad y ejecución de los recursos del presupuesto fiscal hasta la fecha están enfocados en mayor medida a la atención de desastres, sin desconocer que se destinan recursos para los otros procesos, pero se observa que la prioridad o el enfoque de atención; por cuanto el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es protagonista en atender las emergencias y Desastres cuando estos ya se presentan; sin embargo, conforme a los avances en gestión del riesgo desastres la efectividad de la acciones adelantadas por las entidades se mide por el

número de vidas protegidas o el porcentaje de afectación reducido, o el número de personas capacitadas en gestión del riesgo.

Ley 191 de 1995

Como segundo referente que regula la cooperación internacional en Colombia se encuentra la Ley 191 de 1995 mediante la cual se establece régimen especial para las zonas de frontera con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. La mencionada ley en su artículo 2 promulga que:

La acción del Estado en las zonas de frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de los siguientes objetivos: a) Protección de los derechos humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de frontera. b) Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad. c) Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las zonas de frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera. d) Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las zonas de frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional. e) Prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud. f) Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente. g) Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo. h) Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las zonas de frontera. i) Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional. Parágrafo. Para la consecución de los anteriores objetivos, Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos.

Del artículo segundo de la Ley 191 de 1995 transcrito anteriormente se resalta que entre los objetivos de la acción del Estado colombiano en la zona de frontera no se encuentra incluido el componente de gestión del riesgo de desastres aunque la norma se expidió en vigencia del decreto 919 de 1989 mediante el cual se conformó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, aunque se considera procedente y conveniente buscar la modificación de la norma en consideración al principio de transversalidad mediante el cual el componente de gestión del riesgo debe estar

considerado en todos los componentes especialmente en el presente tema de cooperación internacional.

Se resalta el artículo 7º de la Ley 191 de 1995 el cual faculta a los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios fronterizos, previamente autorizados por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, según el caso, para celebrar con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, convenios de cooperación e integración dirigidos a fomentar, en las zonas de frontera, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, dentro del ámbito de competencias de las respectivas entidades territoriales e inspirados en criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.

Los alcaldes y Gobernadores tienen la facultad de suscribir convenios de cooperación con las autoridades limítrofes en consideración a la autonomía y descentralización territorial y como autoridades locales conocedores de las necesidades de su territorio, para el presente caso los primeros respondientes y agentes del componente de gestión del riesgo de desastres como lo consagra el artículo 14 de la Ley 1523 del 2012.

Pese a lo establecido en la Ley 191 de 1995 y uno de los principios de gestión del riesgo de desastres es la descentralización administrativa, en la realidad se presenta un excesivo centralismo para adelantar actuaciones administrativas; razón por la cual conforme a directrices de la Unidad Nacional de Gestión Riesgo de Desastres, todo convenio o conversación a nivel internacional se realiza a través de esa entidad desconociendo lo establecido en la Ley 191 del 1995 y el principio de descentralización administrativa y autonomía territorial.

Ley 1523 del 2012

La Ley 1523 del 2012 fundamenta la cooperación internacional en el artículo 43 en el cual menciona que la cooperación internacional en materia de gestión del riesgo de desastres, incluyendo el apoyo en situaciones de desastre que sean explícitamente requeridas por el Gobierno Nacional deberán ejercerse teniendo como objetivo central el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades públicas, privadas y comunitarias que lo integran. La ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta

los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla.

El artículo 43 de la Ley 1523 del 2012 tiene una falencia trascendental reduce la cooperación internacional al fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y a la ayuda humanitaria, sin hacer mención a alguno de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, ratificando de esta manera el enfoque asistencialista y reactivo de las actuaciones administrativas.

3.4.2 Instrumentos institucionales que sustentan la cooperación internacional de Colombia con Ecuador

Marco estratégico y hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018

El marco estratégico y hoja de ruta de la cooperación internacional 2015 – 2018, establecido por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, tiene como objetivo para el año 2018, incrementar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional como resultado de la implementación de la Hoja de Ruta de Cooperación Internacional de Colombia, de acuerdo con las prioridades del país; específicamente, el marco pretende evidenciar la contribución de la cooperación internacional en atender 10.000 víctimas, mejorar la capacidad de generar ingresos de 15.000 familias en pobreza rural, apoyar la conservación del 100% de áreas protegidas, y que Colombia comparta su conocimiento con 40 países socios.

La Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018 refleja los objetivos estratégicos misionales y de soporte de la cooperación internacional en Colombia. En este sentido, los dos objetivos misionales son: focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia; y compartir conocimiento de valor con países en desarrollo. En el marco de la cooperación internacional que recibe Colombia, se establecen tres ejes prioritarios: “Construcción de Paz”, “Desarrollo rural sostenible”, y “Conservación y sostenibilidad ambiental”. En el marco de la cooperación internacional que comparte Colombia, se establecen como medios: estrategias regionales, alianzas estratégicas, mecanismos de diálogo y concertación, y cooperación bilateral. Las acciones de cooperación internacional en gestión del riesgo de desastres apuntan al cumplimiento del objetivo misional “focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia”, como parte del eje “Conservación y Sostenibilidad Ambiental”,

y asimismo será un elemento clave para contribuir al “compartir el conocimiento de valor con países en desarrollo”, teniendo en cuenta las fortalezas y líneas de oferta identificadas en este documento.

Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD 2013-2025

En éste documento se establecen los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo que deberán ser implementados en el período 2013-2025. Este Plan es el marco cuyo cumplimiento, se vuelve el objetivo principal de las acciones de cooperación internacional en gestión del riesgo de desastres. La actualización del Plan Estratégico de Cooperación Internacional se ha realizado según los 8 objetivos estratégicos establecidos en el mismo; a saber:

- 1) Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional, 2) Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en los procesos de desarrollo y planificación territorial, sectorial y ambiental sostenible, 3) Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres, 4) Garantizar un adecuado manejo de desastres y una recuperación eficiente y oportuna, 5) Fortalecer la capacidad institucional de los actores del SNGRD, 6) Fortalecer la educación, la participación ciudadana y comunicación social en la gestión del riesgo con observancia de las nociones de diversidad cultural, protección e igualdad de género.

Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias

A partir de la publicación de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012 se desarrolló la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias –ENRE–, que brinda orientación a las entidades territoriales que pertenecen al Sistema Nacional para la gestión de riesgos de desastres SNGRD en el marco de la preparación y ejecución de la respuesta a emergencias. La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, como una acción de preparación para la respuesta, busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, se centra en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios, y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta

y definición de estados de alerta, entre otros. Igualmente se definen los objetivos, enfoques, escenarios, organización para la respuesta, capacidades para la respuesta, marco general de actuación y los niveles de alerta, esquema organizacional de la sala de crisis entre otros.

Plan Estratégico de Cooperación Internacional Gestión del Riesgo de Desastres Colombia 2015-2018.

El Comité de Articulación para Asuntos Humanitarios entre el Gobierno nacional (en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Presidencial de Cooperación APC-Colombia, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres) y el Equipo Humanitario de País (en cabeza del Coordinador Residente y OCHA), con el objetivo de generar un espacio que permita compartir información actualizada sobre la situación humanitaria en el país y facilitar la articulación entre Naciones Unidas y el Gobierno nacional en temas humanitarios. Se han definido tres temas prioritarios de manera conjunta: intercambio de información actualizada sobre la situación humanitaria y la respuesta, incluyendo identificación de zonas geográficas y actores que intervienen. Mecanismos para facilitar la coordinación entre el Equipo Humanitario de País y el Gobierno nacional. Planeación de actividades conjuntas cuando las partes lo consideren conveniente. (Gobierno de Colombia 2015)

El Plan Estratégico de Cooperación Internacional, consagra en el preámbulo que la cooperación internacional constituye un instrumento fundamental para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. También se busca que la cooperación internacional sea apoyo para responder a las prioridades de la gestión del riesgo de desastres.

El documento resalta los objetivos del Plan Estratégico de Cooperación, como una apuesta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia APC, exponiendo las áreas estratégicas de cooperación internacional, tanto en oferta y en demanda, reconociendo las ventajas de trabajar conjunta y articuladamente con la cooperación, con un instrumento consolidado, construido en equipo y que cuenta con un esquema de evaluación y seguimiento. (Gobierno de Colombia 2015)

3.5 Instrumentos de cooperación regional e internacional para la gestión del riesgo de desastres

Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres en Sendai, Japón

En marzo de 2015, se realizó la tercera conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Riesgos de los Desastres en Sendai Japón, durante la cual se adoptó el nuevo Marco de Acción para la Reducción de Riesgo de Desastres Sendai 2015-2030. Lo establecido en el Marco de Acción de Sendai 2015-2030 constituye parte integral del Plan Estratégico de Cooperación Internacional en Materia de Gestión del Riesgo de Desastres, pues representa el compromiso asumido por Colombia a nivel regional y global, de contribuir de manera participativa en la reducción del riesgo de desastres de las comunidades en el mundo.

Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)

La Gestión de Riesgo de Desastres en la Subregión de América del Sur Comunidad Andina –CAN– en el año 2002, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), mediante la Decisión 529, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), con el objeto de contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres por amenazas de origen natural, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutua, y el intercambio de experiencias en la materia. El CAPRADE aprobó en 2009, mediante la Decisión 713, la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, 2009-2015.

Y en el marco de la XXI Reunión del Comité Andino de Prevención de Desastres (CAPRADE), los países miembros de la Comunidad Andina aprobaron el plan de trabajo del mencionado Comité, el cual tiene como objetivo contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales que puedan producirse en la subregión andina a través de la coordinación de políticas y al desarrollo de actividades conjuntas, mediante la cooperación, asistencia mutua e intercambio de experiencias. (Comunidad Andina 2016)

Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–

En la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en agosto de 2013 fue aprobada la creación del Grupo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres de UNASUR mediante Resolución 4/2013 UNASUR / CMRE, cuyo objetivo de trabajo está orientado a “la gestión integral del riesgo de los desastres, a través de políticas, estrategias, planes y actividades en estimación,

prevención, reducción del riesgo, preparación y respuesta a desastres, asistencia humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, así como la asistencia técnica e intercambio de experiencias en la materia”.

Con el fin de posicionar la gestión de riesgo de desastre y como una prioridad regional, Colombia impulsó durante la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en el año 2012, la aprobación del primer documento de alto nivel, en el cual los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la gestión del riesgo de desastres como una herramienta que contribuye al desarrollo sostenible de los países, y la necesidad de disponer de mayores recursos para su financiación, incluida la cooperación internacional. En el marco de lo anterior y por ser uno de los países pioneros en la región de América Latina y el Caribe en adoptar un sistema integral para abordar la gestión del riesgo de desastres e incorporarla como una prioridad de la política pública; Colombia entre los años 2013 y 2014, a través de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ha participado activamente en diversos escenarios regionales e internacionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los cuales se abordan los temas vinculados a la GRD y la asistencia humanitaria en casos de desastres.

Comité de Articulación sobre Asuntos Humanitarios entre el Gobierno Nacional y el Coordinador Humanitario/Equipo Humanitario de País

En marzo de 2014 se estableció el Comité de Articulación para Asuntos Humanitarios entre el Gobierno nacional (en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Presidencia de Cooperación APC-Colombia, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres) y el Equipo Humanitario de País (en cabeza del Coordinador Residente y OCHA), con el objetivo de generar un espacio que permita compartir información actualizada sobre la situación humanitaria en el país y facilitar la articulación entre Naciones Unidas y el Gobierno nacional en temas humanitarios. Se han definido tres temas prioritarios de manera conjunta: intercambio de información actualizada sobre la situación humanitaria y la respuesta, incluyendo identificación de zonas geográficas y actores que intervienen. Mecanismos para facilitar la coordinación entre el Equipo Humanitario de País y el Gobierno nacional. Planeación de actividades conjuntas cuando las partes lo consideren conveniente.

De lo transcrito se deduce que existen mecanismos y estrategias para hacer realidad el objetivo de los países interesados que comparten amenazas; sin embargo se

requiere ampliar el campo de acción a los otros procesos, sin reducir las acciones a lo eminentemente humanitario; lo que significa que el trabajo debe ser permanente en la gestión del riesgo como un proceso que se va ejecutando de manera gradual y transversal con la participación de la comunidad y de todos los actores del Estado; siendo responsabilidad de todos los colombianos la gestión del riesgo de desastres.

Mecanismos de cooperación Sur-Sur con países socios

El Gobierno de Colombia en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC– y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, brindará apoyo a otros países en situación de riesgo de desastres y emergencias, una vez se sigan los distintos protocolos para la solicitud formal de ayuda internacional en situaciones catastróficas. Con base en las líneas de política exterior y cooperación internacional, se activarán las medidas administrativas, financieras y jurídicas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establecidas en la Ley 1523 de 2012 y se procederá a proveer la asistencia humanitaria de emergencias a los países socios que lo requieran, teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla. Así mismo, se desarrollarán relaciones con países que se comparten fronteras, y por lo tanto riesgos, llevando a que la comunicación y el trabajo conjunto sean esenciales para reducir la vulnerabilidad de las comunidades, para llegar no solo al intercambio de experiencias, sino al desarrollo de simulacros conjuntos e inclusive a la atención de emergencias de manera coordinada y exitosa. Se procurará realizar de manera constante reuniones técnicas y estratégicas que faciliten la toma de decisiones y ayuden a que los protocolos de emergencia sean activados de manera eficaz y oportuna.

3.6 Avances en desarrollo de la cooperación internacional entre Colombia y Ecuador

3.6.1 Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales

En la revisión de acuerdos o convenios cuyo objeto sea específicamente la gestión del riesgo de desastres se encontró el acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre

desastres naturales firmado en la ciudad de Esmeraldas, el 18 del mes de abril de 1990, publicado en la página <<http://repositorio.gestiondelriesgo.gov>>. En el cual Colombia y Ecuador se comprometieron a desarrollar acciones coordinadas de cooperación entre sus sistemas nacionales de prevención y atención de desastres a través de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, y la Dirección Nacional de Defensa Civil del Ecuador, a las cuales se encarga la coordinación de las actividades de prevención, atención y rehabilitación en caso de desastres y realizar estudios conjuntos en la zona de integración fronteriza para identificar amenazas de origen natural o generadas por el ser humano, realizar análisis de vulnerabilidad y riesgo, que permitan tomar medidas destinadas a prevenir, corregir o evitar pérdidas a causa de estos fenómenos e igualmente se estableció un sistema permanente de intercambio de información, estudios, y publicaciones para la prevención y atención de desastres y en caso de catástrofe real o inminente, la otra parte pondrá a disposición sus redes de monitoreo, comunicación y alerta, equipos para atención de atención de emergencias, infraestructura básica en salud, entre otras, en la medida de sus posibilidades. En el acuerdo también se estableció el compromiso por parte de Colombia y Ecuador de intercambiar personal técnico por períodos determinados en las instituciones y observatorios nacionales con el fin de entrenar y actualizar los conocimientos del personal de los mismos, y organizar cursos y talleres de educación continua sobre desastres, en los cuales participarán técnicos de los dos países.

Los Gobiernos de los dos países a través de sus respectivas Cancillerías debían perfeccionar mecanismos que faciliten y agiliten el tránsito fronterizo de técnicos e instrumentos necesarios para la ejecución de las acciones de cooperación en casos de desastres y la vigencia del mencionado acuerdo empezó treinta días después de su suscripción, es decir después del 18 de abril de 1990 y tendrá una validez de cinco (5) años.

En el Acuerdo de Esmeraldas se desarrollan los principios de cooperación internacional; sin embargo, es necesario revisar su vigencia y proceder a actualizarlo conforme los avances en gestión del riesgo de desastres incluyendo los tres procesos de integran la gestión del riesgo de desastres: conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, las normas vigentes y los avances en gestión del riesgo a nivel

internacional como es el Marco de Acción para la Reducción de Riesgo de Desastres Sendai 2015-2030.

3.6.2 Plan Binacional de integración fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022

El Plan Binacional de integración fronteriza Ecuador-Colombia tiene como objetivo plantear las principales directrices para la generación de políticas que permitan alcanzar el Buen Vivir y la Prosperidad de la población que se encuentra en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC), dando además así cumplimiento a la disposición conjunta que los presidentes dejaron plasmada en la histórica Declaración de Tulcán de 2012, mediante la cual se instruye a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador) y al Plan Fronteras para la Prosperidad (Colombia) la elaboración de este Plan.

Se establece entonces esta ZIF como el espacio de integración de los intereses comunes de ambas naciones con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población de la frontera. Los principios del Plan Binacional se centran en el ser humano y la naturaleza, la erradicación de la pobreza, la cultura de paz y la integración latinoamericana como también, pretende establecer una hoja de ruta que otorgue sentido y direccionalidad a la planificación de la zona de integración fronteriza, así como servir de articulador entre los planes y visiones de desarrollo de estos países.

La seguridad del ser humano con enfoque integral, vista desde una concepción que responde a este cambio de paradigma, en la cual el respeto y garantía de los derechos humanos y del derecho de las personas a una vida libre de violencia son el eje central, tiene por objeto encontrar una alternativa viable, capaz de coordinar y articular acciones para prevenir y enfrentar las nuevas y múltiples amenazas que afectan a las personas que habitan en la ZIFEC, reconociendo la profunda relación entre equidad, cohesión social, desarrollo y seguridad.

La formulación de un Plan Binacional para la ZIFEC, en un contexto de voluntad política binacional, articulación de iniciativas existentes e identificación de intervenciones prioritarias y estratégicas, genera las condiciones adecuadas para la elaboración conjunta de una propuesta de desarrollo transfronterizo. En este contexto, la planificación nacional tanto de Ecuador como de Colombia, a través de sus Planes

Nacionales de Desarrollo, delimitan el ámbito de acción de los dos Estados dentro de sus territorios. En consecuencia, marcan los ejes programáticos/acción a ser desarrollados, en el marco de la planificación binacional, dentro de la ZIF22 colombo ecuatoriana de manera complementaria y desde el ámbito de sus competencias.

Igualmente se determina los desafíos o aspectos jurídicos institucionales que las autoridades administrativas deberán considerar para el logro de mecanismos de cooperación que permitan planificar y ejecutar las actuaciones de manera conjunta en desarrollo de los principios de cooperación internacional.

Riesgos naturales y antrópicos. En cuanto a riesgos naturales la ZIFEC, por la estructura geológica que presenta y las formas de origen aluvial, se convierten en una zona susceptible de peligros naturales como movimientos en masa, inundaciones, sismicidad y en menor grado vulcanismo, adicionalmente para la zona colombiana se presentan riesgos por incendios forestales. Para el caso ecuatoriano, se encuentra relieves montañosos que presentan procesos erosivos que incrementan el nivel de amenaza de deslizamientos. Las superficies de mayor peligro cubren 2.633,25 kilómetros cuadrados que representa el 6% del total del territorio de la ZIF ecuatoriana, mientras que las superficies de menor peligro abarcan una extensión de 8.681,52 kilómetros cuadrados, representando aproximadamente el 20,43% de la zona 70.

Por su parte, la Zona de integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia está expuesta a riesgos asociados a eventos de origen volcánico (erupciones volcánicas) o tectónico (sismos). En la ZIF colombiana se encuentra ubicado el volcán Galeras para el cual INGEOMINAS elaboró el mapa de amenaza volcánica que identificó una población de 8.235 habitantes en zona de amenaza alta en los municipios de Pasto (5.663 hab.), La Florida (2.118 hab.) y Nariño (454 hab.) Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022.

Lo transcrito del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 permite concluir que este plan es el resultado de considerar que los Estados pueden trabajar de manera coordinada en búsqueda de objetivos comunes; aunque llama la atención que no se menciona a los volcanes Chiles y Cerro Negro y hace alusión al volcán Galeras ubicado en el municipio de Pasto.

El desconocimiento de la existencia del complejo volcánico Chiles y Cerro Negro en el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 no es una cuestión de forma; es una evidencia de la indiferencia ante la existencia de una amenaza de tal magnitud e importancia, la cual se tiene en cuenta cuando se incrementa el nivel de actividad y existe la posibilidad de una erupción volcánica, y se reitera de este modo, el carácter reactivo y/o asistencialista.

3.6.3 Convenio Entre Colombia y Ecuador Sobre Tránsito y Transporte De Personas, Carga, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas, y Aeronaves

El Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas, y aeronaves suscrito el once de diciembre de 2012 dejó sin vigencia lo suscrito entre Ecuador y Colombia para regular el tránsito de personas y vehículos por cuanto resultaba insuficiente y superado por las necesidades y condiciones en la materia, lo convenido mediante notas revérsales en Quito el 14 de octubre de 1977 y reformado mediante Convenio suscrito en Esmeraldas el 18 de abril de 1990.

Entre las consideraciones del convenio se encuentra lo siguiente: “debe convenirse la asistencia mutua frente a toda clase de desastres y emergencias y garantizarse la cooperación binacional y la capacidad de respuesta frente a estos fenómenos”.

El objetivo del convenio se encuentra en el artículo 1:

Regular el tránsito y transporte de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas, aeronaves y carga entre la república de Colombia y la república del Ecuador, en el ámbito transfronterizo y binacional sin perjuicio de las disposiciones comunitarias andinas o acuerdos internacionales suscritos por las partes, con el propósito de fomentar la integración y mancomunidad de los dos Estados.

Se puede determinar que aunque una de las motivaciones del convenio era convenir la asistencia mutua frente a toda clase de desastres y emergencias y garantizar la cooperación binacional y la capacidad de respuesta frente a estos fenómenos; en el articulado no se regula las condiciones especiales para gestión del riesgo; aun cuando ya estaba vigente la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y adoptada la Ley 1523 del 2012, perdiendo de esta manera un espacio muy importante de cooperación para adoptar medidas coordinadas entre los dos países para el proceso de gestión del riesgo de desastres.

3.6.4 Protocolo binacional Colombia-Ecuador para el fortalecimiento de capacidades del voluntariado y la cooperación en el manejo de desastres, conocimiento del riesgo y reducción del riesgo

El Protocolo para el fortalecimiento de capacidades del voluntariado y la cooperación en el manejo de desastres, conocimiento y reducción del riesgo, suscrito en octubre de 2015, busca fortalecer las capacidades institucionales de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres de Ecuador y Colombia; la promoción y desarrollo de actividades de cooperación para el intercambio de experiencias, conocimientos y apoyo operacional; la participación del voluntariado y del personal que trabaja en las entidades de los respectivos Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres; las áreas de conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y manejo de desastres; y favorecer la implementación práctica de los convenios y acuerdos suscritos por los dos países.

El documento también contempla un trabajo conjunto entre autoridades; procedimientos especiales para simplificar y agilizar trámites; ingreso y salida de personal, vehículos, equipos y asistencia / ayuda humanitaria en acciones de preparativos para desastres, respuesta al desastre y recuperación inicial; y uso de los aeropuertos situados en zonas fronterizas en Ipiales y Tulcán.

En cuanto a la cooperación en conocimiento del riesgo se plantea trabajar en: proyectos, actividades y servicios de capacitación, investigación e intercambio de conocimientos y experiencias dirigidos al voluntariado y al personal técnico de las entidades de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres.

El protocolo se suscribió en el marco del “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves” el 18 de abril de 1990, el cual en su artículo 84 expresa que “las autoridades nacionales concederán todas las facilidades necesarias y la ayuda indispensable a las autoridades de la otra parte, en caso de catástrofes, especiales en lo concerniente al paso de equipos, elementos y materiales de socorro”; en desarrollo del Convenio antes citado y de sus respectivas disposiciones –especialmente el artículo 84–, Colombia y Ecuador suscribieron en la misma fecha el Acuerdo sobre Desastres Naturales, mediante el cual en su artículo 1 se comprometen a implementar “acciones coordinadas de cooperación

entre sus Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres a través de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, y la Dirección nacional de Defensa Civil por el Ecuador”, a las cuales se encarga la coordinación de las actividades de prevención, atención y rehabilitación en caso de desastres y en el artículo 4 del Acuerdo establece que “las partes se comprometen a intercambiar personal técnico por períodos determinados en las instituciones y observatorios nacionales con el fin de entrenar y actualizar los conocimientos del personal de los mismos y organizar cursos y talleres de educación continua sobre desastres, en los cuales participarán técnicos de los dos países”.

Otra motivación fue que el 16 de julio de 2012 la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres de la Presidencia de Colombia y la Secretaria para la Gestión de Riesgos de Ecuador suscribieron un Memorándum de Entendimiento Interinstitucional firmado por los representantes de las dos entidades gubernamentales, cuyo objeto contenido en la cláusula segunda expresa: “realizar actividades que contribuyan a mejorar la planificación estratégica de las actividades relacionadas con la gestión de riesgo de desastres y la generación de capacidades técnicas institucionales”.

Revisados los artículos del protocolo binacional Colombia-Ecuador para el fortalecimiento de capacidades del voluntariado y la cooperación en el manejo de desastres, conocimiento del riesgo y reducción del riesgo, el objeto es fortalecer las capacidades institucionales de los Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres de Ecuador y Colombia, mediante la promoción y desarrollo de las actividades de cooperación para el intercambio de experiencias, conocimientos y apoyo operacional que se desarrollen con la participación del voluntariado y del personal que trabaja en las entidades de los respectivos Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres, en las áreas de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres; favoreciendo la implementación práctica de los Convenios y demás instrumentos que en materia de gestión del riesgo de desastres (GRD) se han celebrado entre los dos países.

Aunque el objeto del protocolo es fortalecer las capacidades de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres, las actuaciones establecidas en el protocolo están condicionadas al establecimiento de otros procedimientos y legislaciones por ejemplo al establecer el procedimiento para el manejo de desastres se

consagra d. Si el requerimiento de asistencia comprende el traslado de personal, caninos especializados, equipos, medicamentos, dispositivos médicos, alimentos, kits de higiene y otros insumos de socorro y de ayuda humanitaria requeridos expresamente por el país afectado, además de activar los instrumentos binacionales de cooperación suscritos entre los dos países, se suscribirán las normas y procedimientos especiales de las respectivas entidades de vigilancia y control para facilitar y agilizar tanto la salida como el ingreso de los mismos al país afectado, garantizando de esta manera una asistencia eficaz y oportuna, sin perjuicio de la calidad de la misma.

Igualmente en la cláusula cuarta en el Parágrafo 1: como medida de preparación frente a eventuales desastres y emergencias y en aras de cumplir adecuadamente con la finalidad de las disposiciones mencionadas en este protocolo, las autoridades de los países firmantes se comprometen a establecer procedimientos especiales que faciliten y agilicen los trámites de vigilancia y control: migratorios, aduaneros, sanitarios, zoo sanitarios y Fito sanitarios, en caso de desastres y emergencias que requieran una solicitud de asistencia por parte de uno u otro.

También se consagra el compromiso por parte de los Estados de mantenerse informados sobre los cambios en la respectiva legislación y en los procedimientos, que puedan incidir favorable o desfavorablemente en la agilización del ingreso y salida de la asistencia humanitaria compuesta por personal, equipos, insumos y bienes de ayuda humanitaria.

Estos procedimientos especiales también se aplicarán en caso de preparativos frente a un eventual desastre cuando los protocolos y las alertas dadas por las entidades especializadas de los dos países, así lo indiquen.

Se considera un retroceso a la intención de establecer el protocolo el hecho de condicionar la ejecución de las actividades a otros procedimientos

Se resalta lo establecido en la cláusula quinta por la responsabilidad de promover e implementar intercambios técnicos de capacitación, simulaciones y simulacros, que le permitan al voluntariado y al personal que trabaja en las entidades de los respectivos Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres, aumentar su conocimiento en reducción del riesgo y el manejo de desastres, alcanzar los estándares internacionales para los equipos de búsqueda y rescate, y perfeccionar los procedimientos y mecanismos necesarios para la implementación del presente acuerdo. Así mismo

promoverán eventos de capacitación y de encuentros, para el fortalecimiento de capacidades institucionales de las Entidades que trabajan y promueven el voluntariado en emergencias o de primera respuesta y que estén debidamente acreditadas por la autoridad de cada Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En lo expuesto se encuentra una falencia de fondo la cual es uno de los principales obstáculos para la implementación de la política de gestión del riesgo de desastres y es sólo enfocarse en la capacitación y fortalecimiento de las entidades de socorro y de las entidades técnicas desconociendo absolutamente a la comunidad quien representa el sujeto más importante de la gestión del riesgo de desastres dado el fin último es proteger la vida e integridad de las personas quienes pueden y deben participar activamente, lo cual se logra mediante la sensibilización y capacitación de la comunidad la cual conforme a la ley 1523 del 2012 hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Se resalta como un avance de especial trascendencia lo establecido en la cláusula sexta y séptima:

Cláusula sexta: Cooperación en Conocimiento del Riesgo de Desastres Las autoridades de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres de Ecuador y Colombia, y sus respectivos equipos técnicos, promoverán e implementarán proyectos, actividades y servicios de capacitación, investigación e intercambio de conocimientos y experiencias entre el voluntariado y el personal técnico de las Entidades que componen los respectivos Sistemas, para el fortalecimiento de capacidades en temas relacionados con la identificación de escenarios y factores de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo del riesgo, y comunicación de la existencia, alcance y dimensión del riesgo.

Cláusula Séptima: Cooperación en Reducción del Riesgo de Desastres: Las autoridades de los SNGRD de Ecuador y Colombia, y sus respectivos equipos técnicos, promoverán e implementarán proyectos, actividades y servicios de capacitación, e intercambio de conocimientos y experiencias entre el voluntariado y el personal técnico de las Entidades que componen los respectivos Sistemas, para el fortalecimiento de capacidades en temas relacionados con la mitigación y prevención de desastres incluyendo en estos, la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva para evitar nuevas condiciones de riesgo, y la protección financiera. Parágrafo: Las autoridades de Gestión del Riesgo de Desastres de ambos países, a través de las Universidades y de los institutos de formación e investigación que hacen parte de los respectivos Sistemas, promoverán modalidades de capacitación presencial y virtual dirigidas al voluntariado y al personal de las entidades de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres, sobre los temas de Conocimiento y Reducción del Riesgo de Desastres descritos arriba, incluyendo en estos los que se relacionan y articulan con la gestión ambiental, ordenamiento territorial, planificación del desarrollo y adaptación al cambio climático. (Colombia y Ecuador 2015)

Las clausulas desarrollan los principios y obligaciones para las entidades establecidas en la Ley 1523 del 2012; sin embargo, además de establecer las

responsabilidades sobre conocimiento, reducción y manejo de desastres, debe quedar taxativamente establecido las actividades o actuaciones mediante las cuales se harán efectivas es decir además de establecer lo que pretende ejecutarse, en los protocolos debe plantearse claramente cómo se ejecutarán; el protocolo adolece de la falta de este componente central.

Cláusula octava Cooperación para la GRD en zonas de frontera:

- a. Teniendo en cuenta que los fenómenos geológicos, hidrológicos, hidrogeológicos e hidrometeorológico, tienen áreas de influencia y manifestaciones en superficie independientes de límites geográficos, las autoridades de los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres y de las entidades de control y vigilancia (migratorias, aduaneras, marítimas, policía, tránsito y aeronáutica) de Ecuador y Colombia, dispondrán de protocolos y procedimientos que faciliten el acceso terrestre, marítimo y aéreo a estas zonas en uno u otro país, de los funcionarios de las entidades especializadas, para que realicen sus actividades misionales entre estas las de investigación, monitoreo y evaluación del riesgo, e instalación de equipos de la misma manera, se les facilitará el aterrizaje y el abastecimiento de combustible en los aeropuertos fronterizos.
- b. De conformidad con la Decisión 502 de la CAN y de los instrumentos binacionales citados en los considerandos, las Autoridades de las Entidades que integran el Centro Binacional de Atención en Fronteras de Colombia y Ecuador (CEBAF), trabajarán conjuntamente con las autoridades de los SNGRD, para elaborar o adecuar procedimientos especiales que permitan la simplificación y agilización de trámites para el ingreso y salida de personal, vehículos, equipos y asistencia / ayuda humanitaria, autorizado para las actividades de preparativos para desastres, respuesta al desastre y recuperación inicial. Para los mismos propósitos, se adoptarán medidas similares que permitan el uso de los aeropuertos situados en la proximidad de las zonas fronterizas en Ipiales y Tulcán.
- c. Los procedimientos técnicos y operacionales que acuerden las autoridades de los dos países, siguiendo los conductos regulares, serán parte de este Protocolo en calidad de anexo. (Colombia y Ecuador 2015)

En la cláusula octava se encuentra que las actuaciones de cooperación en la zona de frontera conforme al protocolo están enfocadas en las unidades de los cuerpos de socorro o voluntarios y en los funcionarios de las entidades especializadas; deja de lado al sector privado y población, y no hace alusión a las personas que posiblemente evacúan la zona de influencia de la amenaza volcánica.

Finalmente en la cláusula novena:

Con el propósito de dar cumplimiento práctico a las cláusulas del presente protocolo, los equipos técnicos que las autoridades de los SNGRD designen, prepararan una agenda de trabajo en el último trimestre de cada año a fin de que sea incorporada a la planificación operativa anual.

Igualmente serán los responsables de realizar una autoevaluación cada dos años de los aprendizajes obtenidos en la implementación de este protocolo y de las agendas de

trabajo, con la activa participación –virtual y presencial– de representantes de las entidades involucradas. Los resultados y recomendaciones servirán para desarrollar este protocolo a través de anexos operacionales, para preparar las agendas anuales de trabajo y para tomar las medidas tendientes a preservar y fortalecer el espíritu y el objeto del mismo. Los informes y agendas podrán ser publicados en las páginas web de los respectivos Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres. (Colombia y Ecuador 2015)

Es de gran valor para los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia y Ecuador evaluar y ajustar el protocolo estudiado; por cuanto tal como se menciona en la cláusula novena los resultados y recomendaciones servirán para desarrollarlo a través de anexos operacionales; es decir aunque se hizo un muy buen intento para coordinar acciones de manera binacional, en realidad lo consagrado no es un protocolo por cuanto remite a la elaboración de procedimientos y de lo resaltado de los avances se construirá un protocolo binacional, por lo que se deduce que no existe protocolo definitivo y que está en construcción, su existencia es prioridad en relación a las amenazas existentes.

Una conclusión de relevancia en el desarrollo de este trabajo investigativo constituye la identificación de los desafíos en la construcción de un marco de cooperación para la gestión de riesgo de desastres en la frontera ante la amenaza de erupción de los Volcanes Chiles y Cerro Negro, con ello, el reconocimiento de las acciones y decisiones jurídico e institucionales que permitan desarrollar los fines de la gestión de riesgos de desastres.

Conclusiones

El riesgo de desastres por la amenaza volcánica (complejo Chiles – Cerro Negro) en la zona de frontera colombo ecuatoriana, constituye una única unidad geográfica con relaciones funcionales, económicas y sociales interdependientes. En este contexto, las amenazas en zonas de frontera evidencian la relevancia de los siguientes temas considerados estructurales:

- La visibilización y reconocimiento de los riesgos existentes en la zona de frontera; en el que es preciso plantear esta interrogante: ¿ello cómo se concreta en las políticas públicas? Puesto que es determinante en el proceso de gestión del riesgo y de gestión del territorio, como un proceso de desarrollo.
- La coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno que podría determinar un problema de escala para la gestión de riesgo en cada país de forma independiente y de articulación binacional, como un tema de mayor complejidad si el primero no se ha resuelto.
- El reconocimiento de la zona de frontera como una unidad geográfica, espacial, funcional cultural e histórica, indivisible e interdependiente; consecuentemente la zona de frontera como una unidad de riesgo.
- La zona de frontera como receptor de las decisiones estructurales de los países que la integran y que determinan dinámicas en las fronteras; como respuestas formales o informales.
- La capacidad o vulnerabilidad jurídica e institucional en relación a los instrumentos jurídicos existentes para la gestión de riesgo en una zona de frontera.

Las interrogantes planteadas confrontan acciones y decisiones frente a un contexto de frontera que requiere reflexionar la gestión de riesgo de desastres no como un proceso aislado sino transversal a todas las decisiones y en diferentes niveles territoriales, así como el reconocimiento de un escenario de riesgo detallado de la zona de frontera como una unidad de carácter indivisible, puesto que de otro modo, constituye un análisis parcial.

De acuerdo con lo anterior, la amenaza pone en discusión temas jurídicos, políticos e institucionales; factores centrales que inciden directamente en el riesgo de

desastre, mas aún ante la magnitud de la amenaza, es decir, que el riesgo no solo se encuentra determinado por la amenaza sino que existen otros factores que determinan ciertos factores de vulnerabilidad, a su vez, de gobernabilidad.

La falta de una adecuada coordinación de cooperación internacional genera improvisación y desgaste de recursos presupuestales y humanos, no permite promover la utilización eficaz de los recursos humanos, materiales y financieros y movilizarlos con la mayor celeridad posible en las operaciones de actividades de desarrollo del conocimiento, reducción y manejo de desastres en la que está incluido el socorro en interés de las personas afectadas por las catástrofes naturales o tecnológicas y de las personas vulnerables en otras situaciones de urgencias y de desastre.

En los acuerdos y espacios de cooperación internacional, incluidos los documentos entre Colombia y Ecuador, la prioridad son las relaciones comerciales especialmente cuando se trata de transporte; es preciso considerar la movilización de personas en condición de emergencia y/o desastre.

El crecimiento y la acumulación del riesgo no se distribuyen de manera homogénea y se da más por una inadecuada gestión territorial, sectorial y privada, que por factores externos como los mencionados; la inequidad en los procesos sociales y económicos conlleva a la creación de nuevas condiciones de vulnerabilidad, efectos cindinogenos y/o riesgos acumulativos. Sin embargo, la infraestructura institucional y marco legal colombiano constituye una plataforma para garantizar el desarrollo del proceso de Gestión del Riesgo de desastres; no obstante, el reto más importante es lograr movilización social en torno dichos procesos, y el empoderamiento y gobernanza.

Por otra parte, la gestión de riesgo no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacional, sectorial, regional, local y comunitario. Requiere tener en cuenta la cosmovisión indígena del territorio, en este caso, las particularidades sociales, espaciales e históricas, de la frontera colombo ecuatoriana; así, las acciones tienen que ser resultado necesariamente de ejercicios participativos, elevando a los actores a ser sujetos activos en el análisis, la formulación, el diseño de estrategias, toma de decisiones e

implementación de medidas, cuya práctica debe ser sostenida en formas organizacionales comunitarias existentes, con la finalidad de fortalecerlas y legitimarlas.

La participación y la apropiación son por sí mismas, factores clave en la búsqueda de sostenibilidad de los procesos. No es un producto concreto, sino, la continua aplicación de principios y acciones; la cual debe convertirse en una práctica transversal e integral que comprende actividades y enfoques desde la óptica de la reducción, prevención y mitigación, así como en temas particulares relacionados con los preparativos, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción.

Referencias bibliográficas

- Altez, Rogelio. 2016. *Nacionalización de memorias colectivas y reproducción de riesgos en regiones fronterizas latinoamericanas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Álvarez Gordillo, Guadalupe del Carmen, & Laako, Hanna. 2015. Entre recursos y riesgos compartidos: la necesaria construcción de una visión crítica de cuenca transfronteriza en el río Grijalva. *Frontera norte*, 27(54), 73-98.
- Calero, Luis Fernando. 1991. *Pastos, quillacingas y abades, 1535-1700*. Bogotá: Banco Popular.
- Carrión Sánchez, Claudia. 2014. *Procesos de resistencia en la frontera colombo ecuatoriana: Movimientos sociales y democracia en América Latina*. México: Centro de Investigaciones de América Latina y el Caribe.
- Castells, Manuel. 1974. *La cuestión urbana*. París: Siglo XXI.
- Colombia, Plan Estratégico de Cooperación Internacional Gestión del Riesgo de Desastres Colombia 2015 – 2018 (2015), Comité de Articulación para Asuntos Humanitarios entre el Gobierno nacional y el Equipo Humanitario de País, Gobierno de Colombia. www.cancilleria.gov.co
- Colombia, Ecuador. Plan Binacional de integración fronteriza Ecuador – Colombia, 2014 – 2022.
- Colombia, Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD 2013 – 2025, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 63 p. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co>
- De Certeau, Michel. 1993. *La escritura de la historia*. México: Universidad Iberoamericana.
- Deler, Jean Paul, N. Gómez y M. Portais. 1983. *El manejo del espacio en Ecuador: Temas claves. Geografía básica del Ecuador*, t. 1, Quito: Centro de Investigación Geográfica.
- Deler, Jean Paul. 1987. *Ecuador, del espacio al Estado nacional*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Diccionario Enciclopédico. Larousse 2012. www.larousse.es

- Ecuador, Plan de Contingencia Interinstitucional 2015 “Erupción de los Volcanes Chiles y Cerro Negro” en las instalaciones del el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, de la provincia del Carchi, Comité de Operaciones de Emergencia (COE) del Carchi. <http://www.planificacion.gob.ec> la noticia es.wikipedia.org. Frontera entre Colombia y Ecuador. Última actualización 26 de abril 2017.
- Estacio, Jairo. 2015. Serie Reflexiones Académicas. Dimensiones políticos institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos. Quito: Secretaría de Gestión de Riesgos de Ecuador.
- Franke Campaña, Samuel. 2005. “Experiencias de gestión en cuencas hidrográficas patagónicas transfronterizas en el marco de los tratados de medioambiente de las repúblicas de Argentina y Chile”. Lima. VII Congreso Latinoamericano de Direito Florestal Ambiental.
- Gordillo Alvarez, Guadalupe del Carmen y Hanna Laako. 2015. *Entre recursos y riesgos compartidos: La necesaria construcción de una visión crítica de cuenca transfronteriza en el río Grijalva*. México: Frontera norte, volumen 27, número 54.
- Guattari, Félix. 1996. *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-Textos Luis Santangel.
- Jaramillo Uribe, Jaime. 1982. *El proceso de la educación del virreinato a la época contemporánea*. En: Manual de historia de Colombia, tomo III, Bogotá: Procultura-Colcultura.
- Jaramillo Uribe, Jaime. 1987. *La economía del virreinato (1740-1810)*. En J. A. Ocampo, edit., *Historia económica de Colombia*, 61-100. Bogotá: Siglo XXI / Fedesarrollo.
- Kaplan, Marcos. 1969. *Formación del Estado nacional en América Latina*. Santiago: Ed. Universitaria.
- Landázuri, Carlos. 1995. *Los curacazgos pastos prehispánicos: Agricultura y comercio, siglo XVI*. Quito: Banco Central del Ecuador / Instituto Otavaleño de Antropología / Ediciones Abya-Yala.
- Laverde Tamayo, Rodolfo y José Luis Arango. 2015. *Informe Dinámicas Fronterizas Ecuador-Colombia: una mirada a la migración*. Bogotá: Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamericana y el Caribe.

- Luhmann, Niklas. 1996. *El concepto del riesgo: En las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Antrophos.
- Luna Osorio, Luis. 2016. *La evolución de la integración fronteriza de Colombia y Ecuador. Las relaciones económicas del Ecuador y Colombia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Centro Andino de Estudios Internacionales / Corporación Editora Nacional.
- Montenegro Coral, Ricardo. 2005. *Frontera colombo ecuatoriana y destino común*. Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración.
- Morín, Edgar. 1992. *El Método IV las ideas su hábitat, su vida, sus costumbres, su organización*. Madrid: Cátedra S.A.
- Olmos Aguilera, Miguel. 2007. *Antropología de las fronteras: Alteridad, historia e identificaciones más allá de la línea*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Programa Asociado de Gestión de Crecidas OMM/GWP. 2005. Informe final. "Proyecto piloto de gestión integrada de crecidas en la cuenca del río Cuareim/Quarai Uruguay/ Brasil".
- Remolí De Avey, Kathleen. 1962. "El suroeste del Cauca y sus indios al tiempo de la conquista española según documentos contemporáneos del distrito de Almaguer". *Revista Colombiana de Antropología*, Volumen. XI (Bogotá): 253-90.
- Rodríguez, Alfonso. 1998. Bogotá: Fundación Filosofía y Ciudad.
- Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2008. Plan Nacional para el Buen Vivir. <<http://documentos.senplades.gob.ec>>.
- Servicio Geológico Colombiano (SGC) e Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica del Ecuador del Ecuador (IGEPE). 2014. "Mapa de amenaza volcánica del volcán Chiles". 2a. versión.
- , 2014. "Mapa de amenaza volcánica del volcán Cerro Negro". 2a. versión.
- Steiner, George. 2001. *Nostalgia de lo absoluto*. Madrid: Siruela.
- Uribe, María Victoria. 1986. "Documentos del siglo XVIII referentes a la provincia de Los Pastos: problemas de interpretación". *Revista Colombiana de Antropología*, Volumen. XIX (Bogotá): 39-63.
- Virilio, Paul. 1988. *Estética de la desaparición*. Barcelona: Anagrama.
<<http://www.cancilleria.gov.co>>. Consulta: febrero de 2017.

⟨<http://www.gestiondelriesgo.gov.co>⟩. Consulta: abril de 2017.
⟨www.ohchr.orgwww.eird.org⟩. Consulta: marzo de 2017.
⟨<http://www.larepublica.ec>⟩. Consulta: mayo de 2017.
⟨<http://www.brookings.edu>⟩. Consulta: noviembre de 2016.
⟨<http://www.gestionderiesgos.gob.ec>⟩. Consulta: mayo de 2017

Normativa jurídica internacional

Acuerdo de Sevilla. Resolución sexta. Sevilla (1997).

Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre desastres naturales, Esmeraldas, Ecuador, abril 18 de 1990. <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov>.

Aplicación del Acuerdo de Sevilla, Resolución Octava, Noviembre 18 de 2005.

Comité Internacional de la Cruz Roja CICR. Aprobado por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra, modificado en 1995 y en 2006 el mes de octubre de 1986, última actualización 30 de junio de 2006. www.icrc.org.

Convención de Ginebra (1949), Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra – Suiza. 232 p. www.icrc.org.

Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos, enfermos o náufragos en las fuerzas armadas en el mar de 1906, actualizado en las siguientes convenciones de 1929 y 1949.

Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas, y aeronaves, diciembre 11 de 2012.

Declaración del Derecho al Desarrollo, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño (1974).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948.

Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974).

Directrices Operacionales y Manual de Campo sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales (2006).

Documento operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situación de desastres (2011).

Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2006).

Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna (2011), decimocuarta edición, Consejo de Delegados, 25 y 27 de noviembre de 1997, Sevilla.

Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna 14a. edición (2011).

Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna 14a. ed (2011).

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015 - 2030. Sendai. (2015).

Módulo de entrenamiento (1996), primera edición, diseñada para profesionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Módulo de Entrenamiento, diseñado para profesionales de la Organización de las Naciones Unidas ONU (1996).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito por Colombia y Ecuador. Artículo 41 del 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de los Derechos Humanos (1966).

Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre: (adoptados por la XXI Conferencia Internacional, Estambul, 1969, enmendados por la XXII Conferencia Internacional, Teherán, 1973, la XXIII Conferencia Internacional, Bucarest, 1977, la XXIV Conferencia Internacional, Manila, 1981, y la XXV Conferencia Internacional, Ginebra, 1986. La XXVI Conferencia Internacional, Ginebra.

Protocolo para el fortalecimiento de capacidades del voluntariado y la cooperación en el manejo de desastres, conocimiento y reducción del riesgo, octubre de 2015.

Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos (2014).

Resolución 3348 (XXIX) Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974).

Tercera conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Riesgos de los Desastres en Sendai Japón (2015).

Marco de Acción para la Reducción de Riesgo de Desastres Sendai 2015-2030, 18 de marzo de 2015.

Normativa jurídica de Colombia

Colombia, Ley 1523, artículo 2, Norma especial mediante la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá D.C, 2012.

Colombia, Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad, Educación”, Objetivo 3 de la “Estrategia Transversal Crecimiento Verde”. Bogotá D.C. 2015.

Colombia, Ley 191, régimen especial para las zonas de frontera, artículos 2, 7, 14. Bogotá D.C., 1995.

Colombia, Ley 388 de Desarrollo territorial. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991. Bogotá D.C, 1997.

Colombia, Ley 715 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Bogotá D.C., 2001.

Colombia, Ley 9 por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Bogotá D.C, 1989.

Colombia, Marco Estratégico y Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015 – 2018, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Instrumentos institucionales que sustentan la cooperación internacional de Colombia con Ecuador: 55 p. www.cancilleria.gov.co

Colombia, Plan de ordenamiento territorial – POT, municipio de Cumbal (Nariño).

Colombia. Código Nacional de Policía (1989).

Colombia: Presidencia de la República, Decreto 3905 (2008), definió el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento de los habitantes de la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras.

Colombia: Presidencia de la República, Decreto 4046 (2005), por el cual se creó la comisión intersectorial para la zona de influencia del Volcán Galeras.

Colombia: Presidencia de la República, Decreto 4106 (2005), por el cual se decretó una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida para los habitantes de las zonas de influencia del volcán Galeras.

Colombia: Presidencia de la República, Decreto 919 (1989), conformación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. www.mintic.gov.co

Colombia: Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional (Sentencia T-269/15. Análisis de los obstáculos que han impedido la aplicación de la política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en las medidas adoptadas para la emergencia suscitada por el cambio de actividad del volcán Galeras), en Bogotá, D.C., mayo 12 de 2015. <http://www.corteconstitucional.gov.co>.

Constitución Política de la República de Colombia (1991), Artículos 1, 76, 151, 286, 287, 288, 311, 313 (7), 356, 357. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. 108 p.

República de Colombia, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres Resolución Número 1347, Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG, noviembre 18 de 2014. 20 p

Normativa jurídica de Ecuador

Constitución de la República del Ecuador (2014), Artículo 35, 238, 261 (8), 264, 340, 389, 390, 397 (5). Asamblea Constituyente. 218 p.

Declaración universal de derechos humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), adoptada por la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948.

Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (1974). Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 3348 (XXIX), aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973.

Directrices operacionales y manual de campo del IASC sobre la protección de los derechos humanos de las personas en situaciones de desastres naturales, Comité

Permanente entre Organismos – IASC, (2011). Proyecto de Brookings – Bern sobre Desplazamiento Interno, Massachusetts Avenue, Washington DC, USA. 80 p.

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización – COOTAD (8 de octubre del 2010), Asamblea Nacional.

Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Artículo 64. Preeminencia de la producción nacional e incorporación de enfoques ambientales y de gestión de riesgo.

Ecuador, Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículos 3, 11, 19, 24, 34. Reglamento a la ley de seguridad pública y del estado. Quito, 2010.

Ecuador, Plan de Contingencia Interinstitucional 2015 “Erupción de los Volcanes Chiles y Cerro Negro” en las instalaciones del el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, de la provincia del Carchi, Comité de Operaciones de Emergencia (COE) del Carchi. <http://www.planificacion.gob.ec> la noticia.

Ecuador, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Objetivo 3, Mejorar la calidad de vida de la población. (Quito): <http://www.buenvivir.gob.ec>

Ecuador: Documental hemerotécnica de la aplicación de la normatividad sobre gestión de riesgos de desastres en Ecuador, Secretaría de Gestión de Riesgos. <http://www.larepublica.ec>. Junio de 2016.

Ecuador: Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 (2011), Gestión de Riesgos y Medio Ambiente, Ministerio de Coordinación de Seguridad. (Quito): 98 p.

Siglas

ACNUDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
AEC Asociación de Estados del Caribe
APC Agencia Presidencia de Cooperación
AVG Amenaza Volcánica Galeras
CAMRE Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
CAN Comunidad Andina de Naciones
CAPRADE Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CICR Comité Internacional de la Cruz Roja
COE Centro de Operaciones de Emergencias
CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social
COOTAD Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y
Descentralización
DNP Departamento Nacional de Planeación
ECU Servicio Integrado de Seguridad
ENRE Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
GAD Gobierno Autónomo Descentralizado
GAD Gobiernos Autónomos Descentralizados
GIRV Gestión Integral del Riesgo Volcánico
GRD Gestión de Riesgo de Desastres
IASC Comité Permanente entre Organismos
IGEPN Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional de Ecuador
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OEA Organización de Estados Americanos
ONU Organización de Naciones Unidas
PGIR Plan de Gestión Integral del Riesgo
PNGRD Plan Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres
SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador
SGC Servicio Geológico Colombiano

SNGRD Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres
UNASUR Unión de Naciones Suramericanas
UNGRD Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres
UNISDR Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de
Desastres
VEI Índice de Explosidad Volcánico
ZIF Zona de Integración Fronteriza
ZIFEC Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia

ANEXO 2. MAPA DE AMENAZA VOLCÁN CERRO NEGRO

