

CAPITULO 1 INTRODUCCION

1.1 GENERALIDADES

El Ordenamiento Territorial, de acuerdo a la Ley 388/97, estipula pautas para el desarrollo del territorio y regula la utilización, transformación y ocupación del espacio, con soporte en las estrategias de desarrollo económico y en consonancia con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El espacio, necesariamente afecta y es afectado por fenómenos estructurales presentes en el territorio, debido a su transformación y ocupación, pues lo que se ordena no es un espacio vacío, sino un territorio en el que interactúan diferentes fuerzas sociales entre sí y con la naturaleza, tanto internas como externas, con distintos intereses y grados de poder, que compiten por el apoderamiento del espacio y su territorialidad. Bajo esta percepción, el Ordenamiento Territorial esta influenciado por fenómenos tradicionales como el conflicto político, la corrupción administrativa, la estructura de tenencia de la tierra, la pobreza, los conflictos de intereses entre actores sociales, etc., por lo cual brotan preguntas como:

- a. ¿Qué tipo de ordenamiento se debe realizar en áreas en cuya ocupación prepondera el resguardo indígena wayúu?
- b. ¿Qué tipo de ordenamiento construir y cómo regular el uso y ocupación de un territorio dónde el Estado y el Municipio no tienen un control pleno?
- c. ¿Cómo ordenar espacios afectados por múltiples territorialidades: culturales, políticas y administrativas?
- d. ¿Cómo solucionar las contradicciones entre el interés público y el interés privado en la definición de escenarios futuros de uso y ocupación del territorio?

La solución a estos interrogantes depende de políticas nacionales en marcha, con resultados inciertos.

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manaure (PBOT), la Guajira, sólo tiene trascendencia e importancia, en la medida en que su aplicación contribuya al logro del bienestar de todos los habitantes, o sea el "anas" de los wayúu, en el ámbito de su vida material y espiritual. Este bienestar se inicia con la garantía de la vida y sigue con las oportunidades de trabajo, la seguridad social, el acceso a la educación y a una vivienda digna, el tiempo libre y el acceso a lugares de encuentro, recreación y esparcimiento, todos estos derechos de los colombianos consagrados en la Constitución Nacional. El PBOT, parte de una identificación y evaluación precisa de los problemas,

PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MANAURE, LA GUAJIRA.

relativos al uso óptimo del territorio, a la sostenibilidad ecológica, social y cultural de las actividades económicas, al equilibrio del desarrollo regional y a reducir al máximo los riesgos de desastres originados por amenazas de origen natural y social.

Para su ejecución, debe existir intención política, una organización institucional adecuada y garantizar los medios financieros para una gestión exitosa. El PBOT, no se inclina a resolver todos los problemas presentes en el territorio, es decir, no se estructura en términos omnivalentes sino que brinda más atención en aquellos que son esenciales para el bienestar social. Mediante el Plan, se puede armonizar el desarrollo económico con la preservación de los recursos naturales, así como contribuir a la prevención de desastres y a generar unos espacios urbanos ó rurales mejor organizados, mejor visibles, más humanos, etc. Es la oportunidad histórica más importante desde la creación del municipio, por ser la edificación colectiva de una imagen general de municipio que es factible.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General. Conformar una propuesta concertada para optimizar la distribución de las actividades en el espacio, teniendo en cuenta sus potencialidades y conflictos, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de usos múltiples.

1.2.2 Objetivos Específicos. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Hacer un análisis integral de la situación actual del municipio
- Identificar, espacializar y priorizar los problemas que afectan el normal desarrollo del municipio, de acuerdo con el análisis de cada sistema.
- Determinar la aptitud de cada zona del municipio. Es decir, establecer para que es mejor y para que no es buena.
- Territorializar o espacializar las políticas y objetivos de desarrollo integral del municipio.
- Desarrollar una visión concertada a mediano y largo plazo del municipio
- Orientar el proceso de ocupación y transformación del municipio.

1.3 DE LOS DETERMINANTES AMBIENTALES DE CORPOGUAJIRA

Este PBOT se ajustó a los determinantes consignados en la Resolución N° 000159 del 26 de enero de 1999 de CORPOGUAJIRA, elaborados con base en el Artículo 10 de Ley 388 de 1997. Los lineamientos ambientales de CORPOGUAJIRA, de acuerdo a la resolución en mención son:

Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial, que los Municipios Deben Tener en Cuenta para su Elaboración y Adopción.

PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MANAURE, LA GUAJIRA.

Los determinantes, constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes:

Las relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales, así:

- a. Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del Estatuto de Zonificación de Uso Adecuado del Territorio y las regulaciones nacionales sobre usos del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales;*
- b. Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional en cuanto a la reserva, alinderamiento, administración o sustracción de los Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Reservas Forestales y Parques Naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémicas.*

Que la Ley 99 de 1993 establece como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales que éstas deberán “participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y Ordenamiento Territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”, y en esta función está definida la esencia y alcances de la participación y responsabilidad que a las corporaciones regionales compete en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.

Que para dar cumplimiento a la función anterior, se requiere que las corporaciones se involucren en el proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, prestando asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales y proporcionándoles la información necesaria para dichas formulaciones. Esta función cobra especial importancia en la medida que constituye la garantía de que el componente ambiental del P.O.T. se incorpore de manera coherente y acorde con la legislación vigente.

Que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, la Corporación se constituye en una instancia de aprobación del P.O.T., en lo que hace referencia a sus aspectos ambientales; para lo cual se hace necesario que la misma establezca los alcances y contenidos de los determinantes ambientales que deberán contener dichos planes en los municipios del Departamento de la Guajira.

Los determinantes ambientales que CORPOGUAJIRA expidió para la elaboración y aprobación de los P.O.T. de los municipios bajo su jurisdicción son en grandes temas los siguientes:

1. DETERMINANTES AMBIENTALES RELACIONADOS CON LAS AREAS DE RESERVA PARA LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES.

1.1 Areas de Manejo especial (sistema de áreas protegidas).

1.2 Areas para aprovechamiento y conservación del recurso hídrico.

2. DETERMINANTES AMBIENTALES RELACIONADOS CON LAS AREAS EXPUESTAS A AMENAZAS Y RIESGOS NATURALES.

3. DETERMINANTES AMBIENTALES RELACIONADOS CON LAS AREAS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, PECUARIA, FORESTAL Y MINERA (ZONA RURAL Y SUBURBANA).

4. DETERMINANTES REALCIONADOS CON EL USO DEL SUELO URBANO Y DE EXPANSION URBANA.

5. DETERMINANTES PARA EL PROGRAMA DE EJECUCIÓN.

1.4 ENFOQUE DEL ESTUDIO

Dada su ubicación geoestratégica (territorio costero, etc.), inexistencia de una cultura de pago sumado a la baja capacidad adquisitiva de la población, influencia de instituciones que desarrollan explotaciones mineras, uso del suelo para vía férrea (transporte de carbón), exposición a vientos huracanados, abundancia de ecosistemas estratégicos de interés científico y para conservación, su carácter de Resguardo Indígena (necesidad de aplicación del proceso de Consulta Previa, Ley 21/91), y Zona de Régimen Aduanero Especial según el Estatuto Aduanero, el PBOT de Manaure, la Guajira, provee una construcción colectiva de visiones de desarrollo.

Con el fin de adaptar la clasificación de territorio que especifica la Ley 388/97 en lo que concierne a área rural, por el hecho de que esta no encaja en la caracterización real del territorio, el cual en su mayoría es zona de resguardo indígena, se determinó adoptar con el término “rural” a toda área que este por fuera del casco urbano municipal, solo con el propósito de simplificar el despliegue temático con base en la Ley.

Cabe tener en cuenta, que la expresión de la cultura sobre los espacios geográficos (base natural) crea territorio. El territorio es un proceso de construcción social, él no existe si no hay gente, por eso es diferente espacio geográfico y territorio.

De otra parte, la distinción conceptual entre “**ordenamiento territorial**” y “**ordenación territorial**”, juega un papel importante a la hora de referirnos a la Ley 388/97, pues esta concibe la “**ordenación**” con el término “**ordenamiento**”. Yéndose a definiciones precisas de cada término, se puede decir que todos los territorios tienen un proceso de ordenamiento vigente puesto que es un proceso espontáneo de la sociedad, por lo que se debe hablar es de “**ordenación territorial**” para los objetivos que conciernen al presente plan. La ordenación significa un proceso consciente, dirigido y objetivizado de la sociedad, para asignarlo a mejores condiciones espaciales a la misma sociedad

PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MANAURE, LA GUAJIRA.

(comunidad). (Basado en descripciones de Camilo Domínguez, Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Bogotá, 2000).

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manaure, la Guajira, se concibe con un enfoque marino costero ya que este cumple cuatro (4) funciones ambientales de la zona costera como son:

- a. **Función Fuente:** Involucra todos los recursos hidrobiológicos que son bienes de acceso público. No puede ser individualmente usufructuado el bien. Significa por ejemplo, que en la playa no se puede colocar construcción alguna, es penalizable.
- b. **Función Vertedero:** La costa necesita tener la libertad de drenaje o circulación hacia el mar. A la vez tiene que ser ambientalmente viable. Considera el derecho que tiene la población de tener libre servidumbre para el drenaje de aguas al mar, además del libre acceso de la gente al mar desde el continente.
- c. **Función Paisajística:** Que como patrimonio público no se pueden establecer vallas que entorpezca la visualidad del entorno marino costero.
- d. **Función Soporte de Vida:** Se entiende como el entorno de toda la biosfera, porque allí está el ciclo del agua, la producción de oxígeno que generan las plantas, todos los fenómenos climáticos, la homeostasis climática ó equilibrio climático que generan los océanos. Las zonas con temperaturas más drásticas están alejadas del mar.

Este reconocimiento de la interacción entre dos ambientes completamente distintos pero intensamente interdependientes (el ambiente marino y el ambiente terrestre adyacente) incrementa el conocimiento sobre la interdependencia ecológica y socioeconómica con el ambiente marino y aumenta sustancialmente la optimización de planes futuros, ya que con esta base se pueden justificar suficiente atención al establecimiento y desarrollo de áreas marinas de conservación y restauración, aprovechamiento de tierras sumergibles, de la dinámica de la línea de costa, desarrollo turístico y pesquero, y a los impactos de riesgos naturales como huracanes, etc.

El lineamiento metodológico que siguió la consultoría para el desarrollo del PBOT, fue el resultado de una simbiosis, entre la metodología propuesta por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, el Ministerio de Desarrollo Económico, la GTZ de Alemania, orientaciones de la Organización Nacional Indígena-ONIC, Oficina de Asuntos Indígenas (Consulta Previa) y la experiencia de la consultoría.

1.5 METODOLOGIA DE LOS SEMINARIOS-TALLER EN EL CASCO URBANO

1.5.1. PRIMERA FASE

1.5.1.1 Taller de Diagnóstico Participativo

En esta etapa de la **Primera Fase** fueron considerados los temas estratégicos y prioritarios para el desarrollo del municipio en combinación con el desarrollo de la región, y conformadas las mesas de trabajo para adelantar el diagnóstico.

1.5.1.2 Análisis de Información / Prediagnóstico

Con base en la estructuración de grupos de trabajos, esta etapa buscó reunir, valorar y sistematizar el conocimiento de los participantes sobre la situación actual del municipio, a través de un ejercicio participativo que indujera a la preparación de diagnósticos sectoriales a partir de la elaboración de mapas temáticos que resumieren la visión del municipio desde sus diferentes dimensiones. Fueron consideradas la dimensión social (involucra lo cultural), económica, ambiental, y funcional.

1.5.1.3 Diagnóstico Territorial /Zonificación Básica

Esta tercera etapa de la **Primera Fase**, estuvo encaminada a realizar una síntesis del diagnóstico por dimensión, apoyada con la elaboración de mapas que permitieran la zonificación desde cada conjunto de variables y una evaluación general de la situación orientada a la ponderación de limitantes y potencialidades internas del municipio, y externos, o del entorno regional.

Este diagnóstico permitió obtener una visión integral de la situación actual, y una ponderación de las diferentes condiciones de desarrollo presentes en cada zona del territorio municipal. A su vez constituyó la base para la formulación de políticas generales y propósitos de desarrollo relativos a cada dimensión a nivel municipal.

1.5.2 SEGUNDA FASE – ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1.5.2.1 Definición de Escenarios de Desarrollo

Con soporte en los mapas síntesis del diagnóstico y la evaluación general de la situación actual de cada Dimensión (Ambiental, económica, social, etc.) elaborados durante la **PRIMERA FASE**, en esta etapa fueron identificados escenarios posibles de desarrollo Municipal integrados al desarrollo regional.

Mediante mesas de trabajo, organizadas para cada dimensión, se identificó cual sería el escenario previsible, entendiendo como aquel estadio de desarrollo que se obtendría para el largo plazo (horizonte año 2009) siguiendo la tendencia histórica, sin una intervención específica sobre las causas asociadas a los factores claves de la situación actual.

1.5.2.2 Formulación de Estrategias

Fueron definidas a partir del análisis de las causas y efectos de la situación actual de los aspectos claves identificados, y su evaluación en términos del impacto y gobernabilidad de las medidas consideradas.

1.5.2.3 Mapas de Estrategias

Para finalizar se procedió a espacializar (georeferenciar) dichas estrategias, en mapas que contienen información sobre las diferentes acciones propuestas para alcanzar el estado ideal concertado.

1.6 VISION FUTURISTA DEL MUNICIPIO DE MANAURE

El Municipio de Manaure para el año 2009, será un sitio estratégico pujante y próspero, con la suficiente capacidad de gestión y acción institucional para dotar la mayoría de su territorio de una adecuada y suficiente infraestructura de servicios públicos y de los básicos para la vida en comunidad: salud, educación, seguridad social, justicia, recreación y deporte; tendrá un sostenido desarrollo pesquero ecoturístico, minero, ambiental, energético, y de ganadería ovino-caprina, que garantizará el acrecentamiento continuo de la calidad de vida de sus habitantes. Obtendrá reconocimiento regional y nacional como despensa turística, ictiológica, minera y de bienes y servicios ambientales.

El municipio promoverá una cultura caracterizada por una alta ósis de participación comunitaria, pluralismo ideológico y jurídico, respecto por el derecho ajeno, a las instituciones, las leyes colombianas y en general a las buenas costumbres.

El sistema de gobernabilidad imperante será el fruto de un proceso de concertación ciudadana y de Consulta Previa (Ley 21/91) cuando este se amerite, donde sólo intervendrán los ciudadanos altamente capacitados, comprometidos con la cultura ciudadana, líderes del desarrollo comunitario y étnico y, portadores de valores cívicos y morales que respaldaran una labor administrativa con ética y calidad total.”.

El manejo racional, eficiente y honesto de los recursos, en virtud a la planeación, organización, dirección y control de la gestión, con participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control y veeduría de las ejecuciones, será el accionar típico que caracterizará a la administración municipal, teniendo en cuenta que las inversiones se harán según el orden de prioridad, en obediencia solo a la voluntad de optimizar las condiciones socioeconómicas de los habitantes y de proteger, conservar y preservar los ecosistemas existentes.

1.6 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La elaboración de este documento está distribuido en partes así:

1. Un **SOPORTE TÉCNICO**, que involucra un diagnóstico municipal a nivel urbano y rural, los planos generados, la gestión y costos del Programa de Ejecución.
2. Un **ANEXO CARTOGRAFICO** en donde están consignados los diferentes mapas temáticos y síntesis utilizados para la zonificación y análisis territoriales; constituye la memoria cartográfica del SOPORTE TÉCNICO.
3. Un **PROYECTO DE ACUERDO**, donde se definen objetivos, estrategias y políticas; la clasificación general del suelo; los usos generales del suelo; los sistemas estructurantes; tratamientos y estándares urbanísticos; lineamientos para planes parciales; estrategia de gestión y financiación; y el programa de ejecución.
4. Un **RESUMEN EJECUTIVO**, donde se presenta una descripción de la visión del futuro municipal, el modelo territorial, la explicación didáctica de los objetivos, estrategias y políticas del Plan, las principales líneas de acción y los proyectos estratégicos.