



**PROCESOS DE REUBICACIÓN DE POBLACIÓN UBICADA EN ZONAS DE
RIESGO DE DESASTRES: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES**

Estudio de caso del sector “Faldas de la Popa” en Cartagena, Bolívar”

AUTOR: JORGE E. BENEDETTI MARTELO

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA

TUTOR: PROFESOR ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

CONTACTO: jorge.benedetti@javeriana.edu.co

FECHA DE ENTREGA: 30 DE JUNIO DE 2020

**Este artículo académico es el resultado de una investigación aplicada que se desarrolló en la ciudad de Cartagena, Bolívar; específicamente en el barrio Loma Fresca ubicado en el sector de Faldas de la Popa. La investigación se desarrolló a través de insumos recolectados mediante entrevistas semiestructuradas realizadas en el primer semestre del año 2020 y la observación de documentos y normativa pertinente.*

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo identificar y analizar cuál es el conjunto de factores, que llevan a que personas que han sido reubicadas de zonas de alto riesgo retornen a esos territorios que son una amenaza de desastres. En primer lugar, se expone la normatividad más importante respecto de la política de reubicación de personas por motivos de alto riesgo de desastres. En segundo lugar, se describe mediante un trabajo en campo, realizado a través de entrevistas, los factores que los hacen retornar a estos territorios y, por último, se ofrecen un conjunto de recomendaciones y lineamientos para que sean tenidos en cuenta en la construcción del nuevo POT del Distrito de Cartagena con el fin de que se garantice que las personas reubicadas no vuelvan a estas zonas de alto riesgo.

Palabras Clave: Riesgo de desastres, reubicación, ordenamiento territorial, edificaciones ilegales.

ABSTRACT

The purpose of this document is to identify and analyze what are the set of factors which lead to people who have been relocated from high-risk areas to return to those territories. First of all, the most important regulation regarding the policy of relocation of people for reasons of high-risk disasters is exposed. Secondly, the specific factors that make them return to these territories are carefully/detailedly described through fieldwork, carried out via interviews. Finally, a set of recommendations and guidelines are offered so that they are taken into account in the construction of the new POT (Territorial Arrangement Planning) of the District of Cartagena in order to ensure that the relocated people do not return to these high-risk areas.

Keywords: Disaster risk, relocation, territorial ordering, illegal construction.

Tabla de contenido

<u>METODOLOGÍA</u>	10
<u>MARCO DE REFERENCIA</u>	14
DESCRIPCIÓN Y CONTEXTO DE CARTAGENA	14
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	17
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	19
INVASIONES Y EDIFICACIONES ILEGALES	21
RIESGO DE DESASTRES	22
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27
<u>ANÁLISIS CUALITATIVO DE CONTENIDOS OBTENIDOS EN LA ENTREVISTA Y SU CONTRASTE CON EL MARCO NORMATIVO Y DE REFERENCIA</u>	29
PERCEPCIONES E INFORMACIÓN OBTENIDA EN LAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS Y SU CLASIFICACIÓN DENTRO DE LOS INDICADORES DE TEMAS.	29
ORDENAMIENTO TERRITORIAL:	30
INVASIONES Y EDIFICACIONES ILEGALES:	33
RETORNO A ZONAS DE RIESGO DE DESASTRES:	34
<u>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA LOS PROCESOS DE REUBICACIÓN EN CARTAGENA</u>	38
<u>REFERENCIAS</u>	42
<u>ANEXOS</u>	44

INTRODUCCIÓN

Cartagena Distrito Cultural y Turístico, capital del departamento de Bolívar, ubicado en la costa caribe de Colombia, es una ciudad conocida por diferentes factores: su importancia histórica, su impacto en sectores económicos como el turismo, el comercio internacional facilitado por sus puertos y por ser sede de importantes empresas de la industria petroquímica, entre otras. En paralelo, son también conocidas las problemáticas que afectan la vida de una mayoría de sus habitantes: los altos porcentajes de pobreza extrema, el índice de informalidad laboral, la dificultad en el acceso a servicios públicos, entendidos integralmente, y la situación de inseguridad producto del debilitado tejido social que es propio de una sociedad que vive con las dificultades anteriormente enunciadas. También, vale la pena resaltar que en la última década la ciudad de Cartagena ha sido epicentro de una crisis político administrativa sin precedentes, que ha alcanzado su máximo punto en el hecho de haber tenido 10 alcaldes diferentes en un periodo de 8 años.

Todo lo anterior, ha generado múltiples escenarios de conflicto y dificultades en la ciudad. Uno de ellos, identificado por Jhorland Ayala y Adolfo Meisel (2017) en el documento “Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033”, construido en el marco de la labor del Banco de la República. Este es el crecimiento de población urbana en barrios subnormales que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo. Los constantes cambios en la administración local, la falta de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) y las invasiones de personas en estado de necesidad, a quienes no se les brinda una asistencia institucional adecuada, son caldo de cultivo para el crecimiento exponencial de la problemática descrita.

Toda esta situación se ve particularmente representada en tres sectores de la ciudad: Ciénaga de la Virgen, Lomas de Albornoz y Faldas de la Popa. Esta última tiene como componente adicional un problema de inseguridad asociado al pandillismo, que genera un fenómeno conocido al interior de la ciudad como

“líneas invisibles”: habitantes que de un sector pasen a otro, exponen su integridad física y su vida ante la presión y ataques de las pandillas de otra zona o territorio. Tal como lo expone el informe de Ayala y Meisel, previamente citado, “(d)e acuerdo con datos del SISBEN, el 75% de la población en condición de miseria en Cartagena, según el NBI, vive en zonas en riesgo de inundación o deslizamiento: barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, Loma de Albornoz y las faldas de la Popa” (Ayala & Meisel, 2017).

Ahora bien, en la medida que el 75% de la población en pobreza extrema de Cartagena habita en estos tres sectores, es posible mejorar la mala cifra con una adecuada inversión e intervención en tales zonas, tal y como lo proponen los autores mencionados, siendo una de las principales estrategias la reubicación de la población residente. Sin embargo, en el caso de las Faldas de la Popa, esta solución se ha encontrado con una población desconfiada, con un fuerte arraigo social y económico en la zona, que se moviliza con dificultad y que sigue creciendo hacia zonas más empinadas y riesgosas del Cerro de la Popa. En consecuencia, los procesos de reubicación se han encontrado con resistencias que se verifican en el regreso de las poblaciones a las zonas de riesgo una vez han sido reubicadas.

En ese sentido, el presente documento, se propone responder cuáles son los factores que hacen que las personas reubicadas, en especial las provenientes de las Faldas de la Popa, retornen a sus territorios habituales que se encuentran en zonas de alto riesgo. Para ello, se revisarán las políticas públicas que permiten comprender el ordenamiento y control territorial en Cartagena, frente a reubicación de población ubicada en zonas de riesgo de desastre, y posteriormente se contrastarán dichas políticas con las complejidades que se pueden identificar en un caso concreto como el de los habitantes del sector “Faldas de la Popa” en Cartagena. Ello, permitirá identificar características reales, derivadas de un escenario práctico, en el que son palpables las dificultades que se generan a la hora de iniciar, ejecutar y culminar un proceso de reubicación de población en

riesgo. Lo anterior, con el fin de brindar una serie de propuestas y posibles soluciones a esta problemática local y territorial.

Con el fin de responder a dicha problemática y cumplir el objetivo propuesto, el artículo plantea un escenario de investigación aplicada a un caso concreto. Adicionalmente, esta investigación, ha sido desarrollada en los ejes temáticos de territorio y gobernanza de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, por ello inicia con el análisis documental de un marco de referencia constituido por las principales normas de orden nacional y distrital que regulan el asunto, observando también algunos textos académicos que han analizado dichas políticas públicas y normativas, relacionadas al ordenamiento territorial, a los planes de ordenamiento territorial, a los procesos de reubicación ante riesgos de desastres y al control territorial.

Estos temas han sido elegidos por su estricta relación con el problema de investigación, así como también por las dificultades asociadas a los mismos. En los últimos años el control urbano ha sido prácticamente nulo en Cartagena, situación visible a través de una serie de desastres, como los ocurridos en el Barrio Blas de Lezo, Lomas de San Francisco, Cerros de Albornoz, Bendición de Dios, Lomas de San Bernardo y Lomas del Peyé. Adicionalmente, los problemas asociados al control urbano se han desencadenado en parte por la falta de actualización del POT, al que se hará referencia en breve, y al consecuente atraso en los análisis y mapas de riesgo, que han conllevado a que los pocos procesos de reubicación y control que se han hecho en la ciudad sean el resultado de emergencias ya presentadas. Así mismo, las políticas y documentos asociados al manejo del riesgo de desastres, constituyen una temática importante a ser analizada, por cuanto los cinturones de miseria de la ciudad se han formado alrededor de zonas de alto riesgo, situación que afecta la efectividad y reubicación de las poblaciones allí ubicadas, dificultando la puesta en marcha del Plan Distrital de Gestión del Riesgo, que quedó contemplado en el Decreto Distrital 9655 de 2014 y que desarrolla lo estipulado en la Ley 1523 de 2012. Lo anterior, sin dejar

de lado, la ausencia de un POT que no contempla estas características del territorio.

Una vez hecho el análisis documental de dicho marco de referencia, el artículo toma el escenario local de las “Faldas de la Popa” en Cartagena, en el que se implementaron una serie de entrevistas para conocer la percepción de los habitantes del sector sobre los temas previamente enunciados y sobre la reubicación como solución a su problemática, así como las razones por las cuales se percibe que las personas reubicadas retornan a la zona de riesgo de desastres. Dichas entrevistas, en tal sentido, fueron hechas a habitantes que residen en la zona de “Faldas de la Popa”, que han conocido, o han sido beneficiarios, previamente de opciones de reubicación.

Lo anterior, permite contrastar la política pública, relacionada en instrumentos jurídicos, con la realidad obtenida de las actividades de investigación antes enunciadas. Es por esto, que el documento se enfoca en aterrizar una problemática y dinámica propia del territorio, describiendo una situación práctica y brindando soluciones para tener en cuenta en la formulación de futuras políticas públicas. Ello, teniendo en cuenta las dificultades que hoy tiene el Distrito de Cartagena para hacer seguimiento a los procesos de reubicación, llevar un adecuado control urbano y tener un inventario preciso de las zonas de riesgo de la ciudad.

En consecuencia, a continuación, se revisarán en el texto, algunos insumos de la normativa y las políticas públicas relacionadas con (i) el control urbano, (ii) el riesgo de desastres y (iii) el ordenamiento territorial en Cartagena. Este último asunto, especialmente, es el que ofrece mayor pertinencia al trabajo que se propone realizar, puesto que la antigüedad del POT y la ausencia de datos territoriales actualizados dificultan la atención a diferentes problemáticas, el buen control del territorio y el adecuado inventario de las zonas de riesgo.

La ley en Colombia permite renovar la norma de ordenamiento de los municipios y distritos cada 10 años, en razón de la necesidad de actualizar la

política pública territorial con las dinámicas sociales y económicas. Sin embargo, el POT de Cartagena, expedido mediante el Decreto 0977 de 2001, cumplió 18 años sin ser actualizado. Una vez hecho el proceso de sistematización y evaluación de tal información recolectada, así como el contraste de la misma, se proponen unas conclusiones que, se espera, tengan un impacto positivo en la localidad y se conviertan en insumos a tener en cuenta en la construcción del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

METODOLOGÍA

La ruta metodológica que se sigue en el presente artículo se resume en dos técnicas de recolección de información: observación documental y entrevistas semiestructuradas.

La observación documental consistió, en el presente documento, en la revisión de textos académicos, sentencias, decretos y leyes, relacionados con los temas a tratar: ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial, invasiones y edificaciones ilegales y riesgo de desastres.

Las entrevistas semiestructuradas, por otro lado, fueron el resultado de la construcción de una serie de preguntas abiertas, dirigidas a residentes de la zona de estudio. Se realizaron un total de 7 entrevistas, durante la primera semana de junio de 2020, por medios virtuales en atención a la emergencia sanitaria y el aislamiento decretado por los Gobiernos Nacional y Distrital con el fin de conjurarla, a actuales residentes de las “Faldas de la Popa” que hubieren experimentado o tuvieran conocimiento de primera mano de procesos de reubicación con ocasión de un riesgo de desastres.

Como se indicó previamente, el caso estudiado es el de “Faldas de la Popa” en el Distrito de Cartagena. Se trata de un barrio de invasión ubicado en zona de deslizamiento del cerro de la Popa, resultante de los movimientos migratorios internos, relacionados con el desplazamiento por motivos del conflicto.



Fuente: Periódico El Universal



Fuente: Periódico El Heraldo

Adicionalmente, como ya se expuso en la introducción y como destacan Ayala y Meisel (2017), este sector junto con Loma de Albornóz y el margen de la Ciénaga de la Virgen, concentra el 75% de la población pobre, el 78% de la población en pobreza extrema, más del 80% de la población sin acueducto y alcantarillado y un 70% de población en escolaridad que no asiste a clases.

En tal escenario se analizaron particularmente las percepciones de los habitantes sobre el hecho de estar ubicados en una zona de riesgo de desastres, así como sus opiniones sobre los procesos de gestión del riesgo, las opciones de reubicación y los factores que hacen que los procesos de reubicación no sean efectivos, especialmente las razones que llevan a que personas reubicadas regresen a la zona de riesgo. Las preguntas elaboradas permitieron acceder a la subjetividad de los individuos, e incentivar un proceso de reflexión propia y personal (Senior, 2017).

Entre las preguntas, o bloques de preguntas, que se realizaron a la población escogida en el marco de las entrevistas semiestructuradas, a fin de cumplir con dichos propósitos, están: (1) ¿Ha participado alguna vez de un proceso de reubicación de vivienda justificado en razones de riesgo de desastres? ¿Cuándo se realizó dicho proceso? ¿Dónde fueron reubicadas las familias?; (2)

¿Cómo fue el proceso de comunicación por parte de la institucionalidad con las familias reubicadas durante el proceso de reubicación? ¿Se les ofrecieron opciones de reubicación y la posibilidad de elegir entre estas? ¿O se les remitió a una ubicación de forma directa y sin consultarles previamente?; (3) ¿Considera usted que las justificaciones de riesgo para motivar la reubicación fueron suficientes? ¿Fueron debidamente explicadas y comunicadas a las familias o comunidades involucradas?; (4) ¿Cómo fue la llegada de las familias reubicadas a su nueva ubicación? ¿Cómo fue el apoyo institucional durante ese proceso de reubicación? ¿Se les brindó asistencia para la mudanza, transporte, conexión de servicios públicos, etc?; (5) ¿Qué razones llevaron a las familias reubicadas a regresar a la zona de riesgo? ¿Qué razones pudieran haber hecho que **no** regresaran a la zona de riesgo?; (6) ¿Por qué retornaron las familias la zona de riesgo? ¿Qué razones las llevaron a retornar a pesar del peligro del desastre?

Con lo anterior se recopiló información que permite desarrollar la investigación aplicada, con el fin de incidir en la política pública que hoy regula el procedimiento de reubicación de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo, especialmente en lo relacionado con el seguimiento posterior y la atención a los factores que llevan al retorno de poblaciones ya reubicadas.

Ahora bien, el principal método de análisis, que permitió alcanzar tales propuestas y conclusiones, se denomina Análisis Cualitativo de Contenidos que, de acuerdo con Sebastián Senior (2017) “consiste en una aproximación empírica que favorece la obtención de resultados integrales, profundos e interpretativos más allá de los aspectos léxico-gramaticales, ya que permite generar categorías desde los datos mismos para que el investigador pueda establecer abstracciones de mayor nivel partiendo de las relaciones e inferencias entre los distintos temas analizados, los datos y la teoría previa”.

Para alcanzar tal finalidad se propusieron tres pasos, basados en Senior (2017) y Cáceres (2003):

1. Identificar unos indicadores de temas, de manera que cada afirmación dada en una entrevista pudiera ser clasificada en los contenidos abordados en el marco de referencia: ordenamiento territorial,, invasiones y edificaciones ilegales y retorno a zonas de riesgo de desastres.
2. Precisar las unidades de análisis, consistente en extraer las opiniones que dieron los entrevistados referentes a los conceptos propuestos.
3. Realizar el análisis de resultados o consolidación, para contrastar los resultados cualitativos de las entrevistas y la observación documental, con el propósito de hacer propuestas en política pública.

Ello permitió construir conclusiones y reflexiones que recogen lo dispuesto actualmente en la normativa, la jurisprudencia y la política pública pertinente; teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las percepciones de las poblaciones involucradas en los procesos de reubicación de viviendas ubicadas en zonas de riesgo de desastre. Estas últimas permiten conocer la aplicación del ordenamiento en la práctica, los inconvenientes que se presentan y las razones que llevan a que las comunidades insistan en permanecer en los territorios, incluso en aquellos que se encuentran en riesgo.

MARCO DE REFERENCIA

Descripción y contexto de Cartagena

Las dificultades que enfrenta Cartagena, narradas en la introducción del presente trabajo, han generado múltiples escenarios de conflicto y dificultades en la ciudad. Uno de ellos, identificado por Jhorland Ayala y Adolfo Meisel (2017) en el documento “Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033”, construido en el marco de la labor del Banco de la República, es el crecimiento de población urbana en barrios subnormales y ubicados en zonas de alto riesgo. En dicho texto, los autores concluyen que:

“Esto unido a la falta de controles ha llevado al surgimiento de asentamientos informales a los que les faltan servicios públicos como acueducto, alcantarillado, electricidad y vías en buen estado. También se caracterizan por las viviendas inadecuadas o construidas de forma ilegal, la alta densidad poblacional y el hacinamiento, las constantes amenazas a la salud y a la integridad física, la inseguridad y la violencia, y por último, pobreza y exclusión social” (Ayala & Meisel, 2017).

En consecuencia, los problemas asociados a la ausencia de institucionalidad, política pública y control, son una causa indudable de la problemática de población en pobreza ubicada en zonas de riesgo. Los constantes cambios en la administración local y las invasiones de personas en estado de necesidad, a quienes no se les brinda una asistencia institucional adecuada, son caldo de cultivo para el crecimiento exponencial de la problemática descrita.

Es preocupante la formación de cordones de pobreza en zonas de alto riesgo de desastres, puesto que implica la confluencia de una triple problemática en un solo lugar. Se trata de (i) personas vulnerables por su condición socio-económica que (ii) no tienen acceso a servicios públicos de energía, alcantarillado,

agua potable, salud y educación, por (iii) habitar un espacio que se caracteriza por ser una zona de alto riesgo técnicamente previsible. Adicionalmente, es un síntoma de problemas de titulación y acceso a una vivienda propia. Toda esta situación se ve particularmente representada en tres sectores de la ciudad: Ciénaga de la Virgen, Loma de Albornoz y Faldas de la Popa, que además tienen problemas de seguridad, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, como se indicó previamente.

En el caso de las Faldas de la Popa, que es el que se analizará en el presente trabajo, estas condiciones socio-económicas de la población han llevado a que las soluciones que se plantean, como la reubicación, se encuentren con una población desconfiada, con un fuerte arraigo social y económico en la zona, que se moviliza con dificultad y que sigue creciendo hacia zonas más empinadas y riesgosas del Cerro de la Popa. En consecuencia, los procesos de reubicación se han encontrado con resistencias que se verifican en el regreso de las poblaciones a las zonas de riesgo una vez han sido reubicadas. Tanto los entes públicos, como los privados, observan con preocupación tal hecho, pues implica que los procesos de reubicación no son efectivos, además que no cumplen con su fin último: disminuir los posibles daños frente a desastres naturales.

También, es posible verificar que no existen procedimientos que regulen visitas posteriores o seguimientos a las poblaciones reubicadas, una vez se ha dado dicha acción. Por ello, no es posible establecer en la actualidad si efectivamente la mayoría de personas reubicadas se mantienen en las soluciones de vivienda brindadas, y cuáles podrían ser los factores que conlleven a un regreso a la zona en riesgo.

Como se ha podido ver, Cartagena tiene grandes retos a nivel institucional para fortalecer el control urbano y la planeación urbanística de su territorio. Siendo una ciudad que ya supera el millón de habitantes es imperativo que se empiecen a trabajar las bases de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que dé luces sobre hacia dónde debe ir la ciudad. Es tal el desorden en materia de planeación

urbana que hasta el patrimonio cultural se ha visto amenazado por la corrupción en este ámbito.

Un ejemplo es el edificio Aquarela que está ubicado muy cerca del emblemático Castillo San Felipe. La UNESCO, al igual que la Procuraduría, advirtieron sobre las graves implicaciones que este proyecto tendría sobre la visual del histórico fuerte. Nuevamente, ciudadanos se ven afectados al invertir su dinero en este tipo de proyectos, como pasó con las construcciones ilegales, y termina perdiendo el distrito al ser la víctima de todo tipo de demandas en cabeza de distintos actores.

Así mismo, es notorio que la razón de que el Distrito no cuente con estudios y mapas detallados de riesgo es consecuencia de la desactualización del POT de la ciudad. Ahora bien, ello no obsta para que la Alcaldía no tenga claridad de las zonas de mayor riesgo, especialmente sobre aquellas que están amenazadas por remoción de masas y que se ubican alrededor de los diferentes cerros y lomas, identificadas por los planes de riesgo ya mencionados.

Por todo lo anterior, es claro que efectivamente existen múltiples disposiciones normativas de orden nacional y distrital que intentan hacer y regular una política pública frente a la reubicación de personas en razón del riesgo de desastres. Se observan, en el orden nacional más de 10 leyes y Decretos de diferente tipo, que incluyen temáticas de vivienda, ambientes y aspectos de asistencia. Y en el orden distrital hay dos decretos fundamentales, el Pot de 2001 de Cartagena y el Decreto 9655 de 2014 que crea la política pública frente a la gestión del riesgo a la que obliga la Ley 1523 de 2012. Ahora bien, toda esa normativa debe ser revisada para encontrar vacíos y lagunas que se prestan para que problemáticas como las actuales se sigan presentando. A grandes rasgos se puede ver que:

1. El POT está desactualizado y, en consecuencia, no hay un adecuado mapeo e inventario de las zonas que están en riesgo de desastres.

2. Esa falta de actualización en el mapa del distrito hace imposible prevenir los riesgos y hace que solo se pueda actuar frente a emergencias ya generadas o daños causados.
3. No existe una política o disposiciones que permitan revisar y hacer seguimiento de forma posterior a los procesos de reubicación, con el fin de medir la efectividad de dichos procesos de reubicación.

Sin perjuicio de lo anterior, es también claro que para este año el Distrito se ha propuesto actualizar el POT y actualizar el plan distrital de gestión del riesgo, es esencial que se pueda avanzar en dicho propósito que es clave para superar diversas problemáticas que hoy se presentan en la ciudad, como se seguirá mostrando en los siguiente acápite.

Ordenamiento Territorial

En palabras de la profesora Hernández Peña “(e)l ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, ya que es en el territorio donde tienen lugar sus actividades cotidianas, por tanto, ha estado presente en el devenir histórico de las sociedades”. En la actualidad, este tema cobra especial relevancia para Colombia, dado su papel como instrumento del Estado para, por una parte, ejercer control sobre el territorio y, por otra, orientar un determinado modelo de desarrollo.

En esencia, el ordenamiento debe concebirse como un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir "un orden deseado".

Así mismo, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento territorial como el “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la

utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

También, es importante anotar que el inciso segundo, del artículo 2 de la Ley 1454 de 2011, que dispone los principios y competencias llamados a guiar el ordenamiento territorial en Colombia, indica que “(l)a finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”.

En ese sentido, el ordenamiento territorial en Colombia debe guiarse por principios como la sostenibilidad, equidad, solidaridad y participación, así como las características propias de cada territorio. Las competencias que en la mencionada ley se asignan, permiten a las entidades territoriales dar respuesta a las necesidades propias de su geografía, de conformidad con los recursos económicos y naturales de cada una.

Finalmente, estas disposiciones son esenciales para el funcionamiento del sistema de gestión, pues como concluye Calderón (2017) “(l)os principios de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sustentan la gestión del riesgo de desastres en Colombia representados principalmente en 1) el empoderamiento de los entes territoriales, sobretudo del nivel municipal, en la gestión del riesgo; 2) la coordinación entre el nivel nacional, departamental y municipal mediante la asignación clara de competencias bajo el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; 3) el fortalecimiento de Regiones de Planeación y Gestión con el fin

de generar concurrencia y subsidiaridad entre entes territoriales en los procesos de conocimiento del riesgo, prevención del riesgo y manejo del desastre; 4) el fortalecimiento del departamento como soporte técnico y financiero a los municipios para la complementariedad en los planes de gestión del riesgo; 5) el fortalecimiento del municipio para la Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias; 6) una visión global y ampliada de los sistemas de gestión del riesgo donde se incluyan tratados y perspectivas internacionales; 7) la modernización de la administración municipal en cuanto a los sistemas de alerta temprana, permitiendo la participación de la sociedad civil” (2017).

En consecuencia, un buen ordenamiento territorial tiene la capacidad de transformar las realidades que el riesgo de desastres produce en los territorios, especialmente en las ciudades que han venido creciendo y chocando con ecosistemas sujetos a múltiples fenómenos de la naturaleza, que pueden llegar a representar un riesgo para las poblaciones que decidan residir en estos, o en su cercanía. Un buen ordenamiento permitiría conciliar el crecimiento demográfico y económico con la sostenibilidad ambiental y la prevención de riesgos de desastres.

Plan de Ordenamiento Territorial

Para nadie es un secreto el rol tan importante que juega Cartagena en el panorama nacional, cuando se habla de turismo, industria y asuntos portuarios. Sin embargo, últimamente, Cartagena de Indias se ha visto envuelta en una realidad que preocupa bastante a los distintos actores, tanto públicos como privados, en los sectores locales y de todo el país. La grave crisis institucional en la que ha estado sumergida la ciudad ha llevado a tener más de 11 alcaldes en 8 años, y los distintos episodios de corrupción en todas las esferas de la administración distrital se han visto reflejados en innumerables casos que atentan contra la moralidad administrativa.

Ahora bien, fue el derrumbe de un edificio en el barrio de Blas de Lezo, en donde murieron 21 personas, el detonante que le abrió los ojos a la ciudad respecto a la falta de control urbano y a la necesidad imperante de implementar muy pronto el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Este último asunto, especialmente, es el que ofrece mayor pertinencia al trabajo que se propone realizar, puesto que la antigüedad del POT y la ausencia de datos territoriales actualizados dificultan la atención a diferentes problemáticas, el buen control del territorio y el adecuado inventario de las zonas de riesgo. La ley en Colombia permite renovar la norma de ordenamiento de los municipios y distritos cada 10 años, en razón de la necesidad de actualizar la política pública territorial con las dinámicas sociales y económicas. Sin embargo, el POT de Cartagena, expedido mediante el Decreto 0977 de 2001, está a punto de cumplir 18 años sin ser actualizado.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, se define el POT como “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

La Corte Constitucional precisa en la sentencia C-298 de 2016 que:

“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que la Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función

asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución”.

En consecuencia, los planes de ordenamiento territorial son determinantes para facilitar condiciones económicas, sociales, culturales, ambientales y urbanísticas, necesarias para el buen desarrollo de las comunidades que habitan los diferentes territorios municipales de Colombia. En ese sentido, el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, condiciona la gran mayoría de herramientas en vivienda, vivienda de interés social, industria, infraestructura, agua potable, alcantarillado y otros servicios públicos a las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial de cada municipio, evidenciando la importancia de la adecuada y constante actualización de estos últimos.

Invasiones y edificaciones ilegales

Las invasiones son ocupaciones de hecho de un territorio baldío o de propiedad ajena, que en palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-1189 de 2008, “tienen por causa las circunstancias de extrema necesidad y aun de indigencia de los invasores, elemento de naturaleza social que el Estado colombiano debe atender, evaluar y ponderar, con miras a dar soluciones globales que garanticen la realización de postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y a los derechos elementales de personas pobres.”

Como se mencionó anteriormente, en la ciudad de Cartagena el control urbano prácticamente fue nulo en los últimos años. Tuvo que darse una tragedia como la del barrio Blas de Lezo para que la ciudadanía se concientizara acerca de la importancia de que las distintas construcciones y los proyectos en general cuenten con todos y cada una de las licencias y permisos varios. Solo a partir de este lamentable episodio fue que se empezaron a tomar cartas en el asunto y se descubrieron un sinnúmero de proyectos que tampoco se apegaban a la normatividad. Todo esto desencadenó en la detención de funcionarios distritales de medio y alto nivel.

Adicionalmente, los problemas asociados al control urbano se han desencadenado en parte por la falta de actualización del POT y al consecuente atraso en los análisis y mapas de riesgo, que han conllevado a que los pocos procesos de reubicación y control que se han hecho en la ciudad sean el resultado de emergencias ya presentadas. Tales son los casos de San Francisco, Cerros de Albornoz, Bendición de Dios, Lomas de San Bernardo y Loma Peye, que han sido procesos ordenados por los jueces en el marco de acciones populares y de orden contencioso administrativo.

Riesgo de desastres

De acuerdo con el libro de Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes, realizado por el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo SNGRD, el riesgo de desastres “(c)orresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad (Ley 1523 de 2012)”.

Para desarrollar este asunto debemos empezar por entender qué es amenaza, qué es riesgo y qué es prevención. El primero corresponde a un fenómeno de origen natural, socio-natural, tecnológico o antrópico en general, definido por su naturaleza, ubicación, recurrencia, probabilidad de ocurrencia, magnitud e intensidad (capacidad destructora) (Chardon & González, 2002). Así pues, hace referencia a la probabilidad de ocurrencia, durante un período específico y dentro de un área determinada, de un fenómeno que puede potencialmente causar daños en los elementos en riesgo.

El segundo, definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como “contingencia o proximidad de un daño”, se expresa como: f (Probabilidad de falla, Consecuencias de falla), y se entiende como que, una vez determinadas la “probabilidad de falla” y las “consecuencias de falla”, la cuantificación del riesgo es expresada en términos de frecuencia de víctimas fatales.

El tercero, se entiende como una serie de medidas cuya finalidad es la de evitar los daños que pudieran causar los fenómenos naturales extremos o los daños causados por actividades humanas. Se desarrollan medidas de prevención: a corto, mediano y a largo plazo, dirigidas a convivir con estos fenómenos, procurando disminuir su impacto negativo, en pérdidas de vidas humanas, y daños a las actividades económicas.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012, define la prevención de riesgo como “las medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo”. Dichas medidas, pueden enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Así mismo consagra que “los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible”.

En la misma línea, teniendo en cuenta la Ley 1523 de 2012, debemos entender como riesgo de desastres “los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad”.

Finalmente, dentro de la misma norma se define desastre como “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”.

Por otro lado, es importante destacar que la normatividad existente sobre la gestión de riesgos de desastres en Colombia es el resultado del reciente Fenómeno de la Niña que afectó casi todo el territorio nacional, generó cerca de 4 millones de personas damnificadas, 16.211 viviendas destruidas y 1.880 viviendas afectadas en el país; dejó pérdidas que, según cifras del Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación) alcanzaron los 11 billones de pesos. Sin perjuicio de lo anterior, también implicó, vía Decreto 1077 de 2015, la inclusión como beneficiarios de programas de vivienda a todos los hogares ubicados en zona de alto riesgo o afectados por un desastre.

Es por esta razón, que se decidió pasar de un sistema históricamente enfocado al desastre a un sistema nacional centrado en la gestión del riesgo, en otras palabras, a una verdadera gestión integral del riesgo, que desarrolla los principios de prevención y precaución ordenados por la jurisprudencia

constitucional en concordancia con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

Así mismo, en un sistema que concibiera la descentralización y participación de las entidades territoriales como eje fundamental de la gestión del riesgo en la territorios, en particular a través de la elaboración de planes de gestión del riesgo que por determinación del Decreto 2157 de 2017, modificatorio del Decreto 1081 de 2105, le corresponde elaborar a todas las entidades públicas o privadas. Sin embargo, como dicho decreto lo indica, para la elaboración de un buen plan de gestión del riesgo, las entidades, públicas o privadas, deben tener en cuenta un contexto interno y contexto externo necesario para el proceso de conocimiento del riesgo, dentro de dicho contexto externo es de muchísima importancia la información contenida en los planes de ordenamiento territorial. Esto último nos lleva, como se dijo en el acápite que desarrolla el concepto de ordenamiento territorial, a resaltar la inescindible relación entre el ordenamiento territorial y la adecuada gestión del riesgo de desastres.

La desactualización y problemas de información de la primera herramienta tienen un efecto negativo en el buen manejo del riesgo de desastres y viceversa, tal y como lo indica el Decreto 1807 de 2014. Este último, se refiere a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y precisa en el artículo 3 que en estos últimos se deben incluir estudios básicos de: (a) delimitación y zonificación de las áreas de amenaza; (b) delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; (c) delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; (d) determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas. Dichos estudios básicos deben alcanzar un nivel de detalle, conforme se vayan revisando en el mediano y largo plazo los planes de ordenamiento territorial, conforme lo determinen las autoridades en cada territorio.

Sin embargo, en eventos de municipios, o en el caso particular de Cartagena que es un Distrito, que no cuentan con un plan actualizado, que no han hecho seguimiento de mediano o largo plazo a la información de detalle y que tienen planes expedidos de manera previa a 2013, esta sinergia de información del riesgo y del ordenamiento no está dada, lo que afecta la adecuada gestión del mismo. También, la información desactualizada de los planes de ordenamiento territorial incide en la mala gestión del riesgo nacional, puesto que el Decreto 1974 de 2013, que establece las reglas de expedición y actualización del plan nacional de gestión del riesgo, indica en el artículo 9 que el plan nacional se elabora con “los insumos provenientes de los comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales” (Presidencia, 2013).

En el estudio realizado por los académicos Jhorland Ayala y Adolfo Meisel, en el marco de su trabajo investigativo en el Banco de la República, como se dijo, identificaron los “cinturones de miseria. Estos cinturones, identificados, son: Las Faldas de la Popa, Lomas de Albornoz y toda la franja que bordea la ciénaga de la Virgen o la Vía Perimetral, espacios que al mismo tiempo han sido catalogados como zonas de alto riesgo. Plantean los autores de este estudio la necesidad de focalizar unas determinadas inversiones en materia de acceso a servicios públicos, infraestructura, educación, salud y recreación que permitirían traer medidas dignas a estas poblaciones, así como impactar los barrios en los que se concentra la pobreza. Este reto que tiene la ciudad va de la mano con las distintas acciones que se desarrollen en el marco del ordenamiento territorial.

Adicionalmente, la política pública distrital para el control de áreas de riesgo susceptibles de desastres está contemplada en el actual POT y debía ser renovada a los 12 años, previo concepto de CARDIQUE. A pesar de este atraso, el Distrito sí pudo avanzar en el proceso de elaboración de un Plan Distrital de Gestión del Riesgo que quedó contemplado en el Decreto Distrital 9655 de 2014 y que desarrolla lo estipulado en la Ley 1523 de 2012, creadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Gestión y Administración Pública

Como lo indica Sergio Chica “(l)a administración pública en las sociedades contemporáneas se enfrenta hoy a ser transformada por una nueva racionalidad que fue definida, desde finales del siglo XX, por diversos autores como una nueva gestión pública” (2011). Dicha nueva forma de gestión pública, toma elementos del mercantilismo y asemeja a la administración pública a una empresa, cuyos principales objetivos deben ser la eficiencia y cumplimiento de resultados en un modelo denominado gerencia pública.

Ahora bien, a tal forma de gestión le han surgido críticas desde diferentes orillas, que promueven, entre otras, el retorno a un modelo burocrático, en el que “el ejercicio de las funciones estatales está a cargo de profesionales calificados – funcionarios permanentes, competentes y remunerados-, que forman parte una organización jerarquizada; de este modo, el Estado se presenta como una máquina, operada por agentes puestos a su servicio y compuesta por engranajes que se articulan y se encajan de manera coherentes” (Restrepo, 2011).

Así también, otros sugieren que tal nueva gestión pública evade a discusión sobre la inclusión en la administración pública de los principios de equidad y justicia. Para esa nueva gestión pública, “(b)urócratas y políticos no deben preocuparse por la justicia y la equidad: el sistema (uno bueno y racional) garantiza que al perseguir sus objetivos, van a generar bienes públicos (...) Si la única razón por la cual alguien ha decidido participar en una organización pública es perseguir sus propios intereses, entonces la cooperación, misión, visión personal o de grupo no son importantes. Trabajar en la estructura pública que trata de aliviar la pobreza debe ser parecido a trabajar en el mercado de valores” (Arellano y Cabrero, 2005).

En medio de estos debates ha surgido desde escenarios nacionales e internacionales la opción y modelo de gobernanza, que busca “privilegiar las formulas flexibles de cooperación, que buscan asociar a los diferentes actores

implicados en la toma de decisiones; la acción colectiva tiene de este modo a convertirse en el producto de negociaciones realizadas por un conjunto muy diversificado de actores público y privados, que van a verse implicados de una u otra manera en su elaboración” (Restrepo, 2011).

Para Restrepo (2009 y 2011) la Constitución Política y el ordenamiento jurídico colombiano, así como la política pública, no han logrado integrar un modelo único en el sistema público colombiano, lo que ha representado dificultades en la implementación de competencias y misiones de diferentes entidades. En ese sentido, “las reglas constitucionales sobre la estructura de la administración pública, que responden a las características de los modelos descritos en el presente artículo, ponen en evidencia un sincretismo constitucional, en función del cual se ha desarrollado la administración pública colombiana en las últimas dos décadas” (2011).

Ahora bien, indica el mismo autor, “lo ideal no volcarse de manera cerrada sobre alguno sino buscar un punto medio o tratar de acercarse al mismo, ellos permitiría de manera concurrente terminar de implantar los objetivos todavía pendientes del modelo burocrático y avanzar sobre la construcción de la gobernanza (2009), porque, como lo precisa Zambrano “la ausencia de una teoría adecuada para explicar la gestión pública y la carencia de los sistemas de alta dirección de manera formal, ordenada, sistemática y coordinada, constituyen una debilidad importante en la administración pública” (2008).

En conclusión, actualmente la administración puede optar por diferentes modelos de gestión pública, entre los que no existe una precisión normativa y constitucional única, para el caso colombiano. Sin embargo, en lo que atañe a la gestión del riesgo y los asuntos observados en el presente trabajo, es evidente que la adopción de un modelo de gobernanza sería conveniente para efectos de involucrar a todos los sujetos interesados y competentes.

ANÁLISIS CUALITATIVO DE CONTENIDOS OBTENIDOS EN LA ENTREVISTA Y SU CONTRASTE CON EL MARCO NORMATIVO Y DE REFERENCIA

Percepciones e información obtenida en las entrevistas semi-estructuradas y su clasificación dentro de los indicadores de temas.

La recolección y materialización de las entrevistas, que se podría decir son el mayor insumo para lograr los objetivos del presente documento, implicó un reto inmenso. Se debe tener en cuenta que el caso estudiado es el de una población que vive en condiciones de vulnerabilidad, que no tienen acceso a servicios públicos y que por motivos coyunturales de fuerza mayor se encontraban viviendo momentos difíciles producto de la cuarentena originada por la pandemia del Covid-19.

Atender a una entrevista para hablar sobre los motivos que los llevaron a retornar a sus hogares ubicados en zonas de alto riesgo, después de haber sido reubicadas por la institucionalidad, les generaba dudas y desconfianza por el temor a que la información suministrada les pudiera representar acciones en su contra. Fue fundamental contar con el apoyo de la Señora María Eugenia, una lideresa del sector que es madre comunitaria y que goza del respeto y del cariño de la comunidad. Fue ella quien sirvió como puente y garante con las personas entrevistadas para darles la tranquilidad de que lo conversado tendría como finalidad desembocar en un ejercicio académico que para nada perjudicaría a los entrevistados.

Asimismo, debe anotarse que el contexto del aislamiento y los toques de queda en Cartagena, como consecuencia de las medidas adoptadas por los Gobiernos Nacional y Local para enfrentar la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y disminuir la curva de contagios, dificultó aún más la generación de confianza y cercanía necesaria para suscitar el escenario ideal para realizar las entrevistas. Sin embargo, la mencionada mediación de la lideresa del sector y los

medios telefónicos y virtuales permitieron vencer estas barreras y generar una comunicación fluida que incidió de manera positiva en las percepciones recolectadas en el marco de las entrevistas.

A continuación, entonces, se procederá a destacar algunas de las respuestas dadas por los entrevistados, enmarcándolas en unidades temáticas de análisis, conforme lo expuesto en la metodología y en el marco de referencia, para realizar, posteriormente, un análisis de las intervenciones destacadas y sustraer una serie de conclusiones que permitan hacer una serie de recomendaciones para la política pública de reubicación de hogares y familias ubicados en zonas de riesgo de desastres en Cartagena.

Es importante resaltar que las entrevistas permiten acercarse a la realidad de la política pública y hacer un análisis deductivo sobre la materia particular de la reubicación de familias en zonas de riesgo. Las percepciones y observaciones brindadas por los sujetos involucrados se convierten en un insumo fundamental para futuras recomendaciones, puesto que evidencian los problemas y dificultades prácticas que se presentan en este tipo de procesos.

Ordenamiento territorial:

De las entrevistas realizadas se puede empezar por resaltar lo afirmado por la primera persona entrevistada sobre este tema al indicar que: “Pues el proceso fue cuando en el 2004, se cayeron los patios acá en Loma Fresca quedamos en una situación crítica, casi algunos que en la calle, entonces algunos fueron trasladados al coliseo Bernardo Caraballo”.

Lo anterior, de inmediato permite observar que la situación de riesgo de desastre en la zona de La Popa se ha convertido en un factor común en el tiempo, con antecedentes que evidencian la problemática y que han sido conocidos por las autoridades competentes. Ello implica reconocer que, a pesar de ser una situación que lleva varias décadas, no ha sido

debidamente contemplada por el ordenamiento territorial del Distrito de Cartagena.

Asimismo, es importante destacar, como se desprende de una de las respuestas de la entrevistada 4, que se han dado algunas atenciones por parte de las autoridades para reubicar parte de los hogares presentes en la zona de riesgo de desastres, pero que aún el problema no ha sido atendido en su totalidad, a pesar de que la información ha sido recolectada y conocida.

También, de las entrevistas, en relación con esta temática, se puede resaltar el problema por la ubicación y forma en que se han ordenado los proyectos de vivienda destinados a favorecer a los hogares y familias que deben ser reubicados de zonas de alto riesgo de desastres. De las respuestas de varios entrevistados se puede desprender que las nuevas residencias tienen dificultades de transporte, costos de servicios públicos y lejanía con los espacios de Cartagena en donde se concentran las principales actividades laborales y comerciales de la ciudad.

En la entrevista número 2, el entrevistado indica que su retorno a la zona de riesgo obedece a la cercanía de su antiguo barrio con su lugar de trabajo “¿Cómo le digo? Hay veces que por el trabajo, como yo trabajo aquí cerca, entonces mi trabajo queda como a cinco casas de donde yo vivo y el transporte para todos los días de allá para acá es un gasto adicional, por eso fue que uno se devuelve”. Así se reafirmará en la entrevista 3, que en una de las respuestas indica, “Yo soy madre cabeza de hogar, entonces la necesidad del trabajo más cerca, para poder movilizarme, como yo trabajo en el mercado de vendedora ambulante. Si no tenía para los buses, me podía ir a pie, también los servicios muy caros”.

Esto, puede ser un problema de acompañamiento y organización de la autoridad, pero también puede estar ocasionado en la limitación de recursos y posibilidades de las mismas familias y del Distrito, que no

necesariamente cuentan con la disponibilidad y condiciones necesarias para garantizar viviendas en un mejor espacio. Como se precisa en la entrevista 3 “Primero nos dijeron que nos daban nueve millones y algo más, para que buscáramos una casa usada, pero muchos requisitos y nunca con ese monto encontraba una casa que estuviera al acomodo de ellos. Entonces con el resto de vecinos nos reunimos y le dimos el poder a Corvivienda y ellos compraron el solar y pararon las casas”.

También, se reitera por varios entrevistados el problema de seguridad en las zonas y barrios donde son reubicados, los cuales se asocian a pandillismo y falta de presencia de policía y autoridad en estos espacios. Así, en la entrevista 5 dice “Que hubiera seguridad, había mucha delincuencia”, mientras que en el entrevistado 6 indica al ser consultado sobre las razones que lo llevaron a retornar a las zonas de riesgo, “Bueno estuvo bien, solo que había muchos problemas de seguridad, mucha delincuencia” y reitera “Los problemas de pandillas y la inseguridad en el sector”. Lo anterior, también es reflejo de un problema de ordenamiento que no tiene en cuenta la presencia de estaciones de policía y de la autoridad misma, en esos nuevos barrios y espacios residenciales, que además se ven amenazados por el pandillismo que se ha venido generando en Cartagena, asociado a las redes de microtráfico.

Finalmente, además de la influencia que el buen ordenamiento podría tener en disminuir los espacios de riesgo, tener un adecuado y actualizado inventario de las residencias y zonas que deben reubicarse por completo, promover desarrollo de vivienda social y popular a través de barrios interconectados con el resto de Cartagena, con acceso a un sistema público de transporte digno y accesible en términos económicos y con presencia de autoridades de policía, este último podría promover el desarrollo de viviendas con mejores condiciones para las familias que llegan a habitarlas, con espacios verdes y abiertos al aire libre. Como lo indica la entrevistada 7 “Bueno me daría duro, yo he luchado por este

rancho, me daría duro, duro. Por ejemplo, si fuera en una parte donde por lo menos tuviera el espacio que tiene aquí, bajo mi pobreza sinceramente le digo que tengo una casita que tiene tres cuartos, una salita, una cocinita entonces ya uno se siente como que tan familiarizado. Mis arbolitos en el patio, mejor dicho que me producen fruto, son cosas que dan duro la verdad”.

Invasiones y edificaciones ilegales:

En primera medida, como se indicó en el marco de referencia, se debe destacar que la gran mayoría de las edificaciones construidas en las Faldas de la Popa son ilegales y se constituyen como invasiones suscitadas por poblaciones en pobreza o con antecedentes de desplazamiento forzado.

En relación con este tema, es importante reiterar lo dicho en la primera entrevista, en la que se indicó para el caso particular de la persona entrevistada que “Pues el proceso fue cuando en el 2004, se cayeron los patios acá en Loma Fresca quedamos en una situación crítica, casi algunos que en la calle, entonces algunos fueron trasladados al coliseo Bernardo Caraballo”. De esta escena se puede destacar que la autoridad conoció la problemática y brindó una atención inmediata, que refleja la necesidad de atención del riesgo.

Sin embargo, como se destaca por la misma entrevistada, esta atención inicial no derivó en una atención integral, así como tampoco en una solución al problema, puesto que no se generó una solución de vivienda o un seguimiento adecuado al hogar en riesgo “No, la verdad es que ¡No! En el momento nos tuvieron en cuenta ¿cómo le explico? Cuando pasó esa catástrofe pues ellos hicieron presencia en el lugar, pero desde ahí, no nos tuvieron en cuenta ni nos han escuchado como fue el proceso”, permitiendo el mantenimiento y existencia de una edificación ilegal.

Así mismo, esta situación se puede evidenciar en la entrevistada 4, que también afirma haber presentado una situación de riesgo en su hogar, haberse comunicado y enviar la información pertinente a la autoridad y no tener información o algún tipo de actualización o acompañamiento sobre el proceso de reubicación, a pesar de tratarse de una madre cabeza de hogar. Ella indicó que, "Nosotros llevamos los papeles, por un muro que se nos estaba cayendo de la parte de arriba de los vecinos. Yo los lleve y pidieron los datos y me dijeron que cuando reubicaran a los primeros iban a reubicar a los demás, pero nada. Y se fueron algunos vecinos míos, pero yo nada", a pesar de esto y la situación de riesgo descrita "porque había unos árboles y el muro de arriba se me vino hacia abajo y me tapó todo lo que era el patio y me tumbo media pared que sostenía la casa", no ha recibido actualización o respuesta, incluso viviendo en un "ranchito de tabla".

Lo anterior, refuerza la visión según la cual la decisión de construir y habitar en una zona de riesgo no tiene un adecuado control por parte de las autoridades, quienes por falta de disponibilidad de personal, recursos y espacios no pueden atender la situación de forma debida, dejando en manos de las personas asumir el riesgo hasta el punto de su propia voluntad, como se destaca de una las respuestas de la entrevista 7 en la que la entrevistada precisó que se mantendrá en su vivienda "Hasta que Dios lo disponga, que yo sé que con la fe en Dios no me va a pasar nada, aunque sé que aquí tengo muchos problemas, yo soy feliz con lo que tengo, personas en los que uno puede confiar, dialogar con ellos. Pero le dicen a uno una cosa que uno mejor dicho".

Retorno a zonas de riesgo de desastres:

En seis de las siete entrevistas realizadas se pueden identificar razones de diferente índole que llevan a las personas a retornar a la zona de riesgo, de estas se pueden desprender varias propuestas de solución a la problemática y evidenciarse falencias actuales en el servicio que prestan

las autoridades competentes de atención al riesgo, así como resaltarse nuevamente las dificultades asociadas al ordenamiento territorial.

Entre el primer grupo de razones, encontramos las relacionadas con la buena vecindad y la formación de relaciones de amistad y construcción de tejido social en la zona de riesgo. Así, de la entrevista dos se desprende “Yo creo que un poquito, estar tan lejos de toda la vida que había construido, dejar mi familia y vecinos”, también en la entrevista 5 se habla del desarrollo de los niños, como razón para retornar “Más que todo por los niños”. O, en el caso de la entrevista 6, “dejar a los familiares y vecinos cercanos fue lo difícil”.

También, como se mencionó en el primer punto sobre ordenamiento territorial, influye directamente para retornar a la zona de riesgo, la cercanía con el trabajo o los costos de transporte para llegar a este desde la vivienda que se obtuvo como beneficio a la reubicación. En ese sentido, el entrevistado 2 indica “Si me hubiese salido un buen trabajo, más cerca” y la entrevistada 3 precisa “Yo soy madre cabeza de hogar, entonces la necesidad del trabajo más cerca, para poder movilizarme, como yo trabajo en el mercado de vendedora ambulante. Si no tenía para los buses, me podía ir a pie, también los servicios muy caros”, concluyendo que “Si me hubiesen ayudado con un trabajo que me quedara más cerca, yo no me regreso para Loma Fresca”.

Un segundo grupo de razones se agrupan alrededor del problema de seguridad, convivencia y presencia de autoridad en las zonas y barrios en los que las familias fueron reubicados. El entrevistado 2 cuenta que en esas nuevas copropiedades hay “Mucho conflicto, peleas. Como hay bastante gente allá que uno no conoce”, que a juicio del entrevistado 5 se resumen en la necesidad de “Que hubiera seguridad, había mucha delincuencia”. Así también se reafirma la entrevista 6, de donde se sustrae que “Bueno estuvo bien, solo que había muchos problemas de seguridad, mucha delincuencia”,

concluyendo que la razón del retorno a la zona de riesgo obedecido principalmente a “Los problemas de pandillas y la inseguridad en el sector”.

Un tercer grupo de razones se relacionan con los altos costos de los servicios públicos, cuyo pago representa una nueva necesidad y requerimiento para estas familias, que al venir de espacios ilegales no tenían esa obligación. La entrevistada 4 lo resume en dos respuestas particulares “por los recibos altos de luz, por la cercanía de sus trabajos y esa fue la razón por la que se regresaron”, haciendo falta “Un empleo, que los recibos no vinieran tan caros y un trabajo que les quede cerca”. Y así lo reafirma la entrevistada 7 que relaciona la necesidad de recursos con el sistema de convivencia y de construcción de tejido social en los nuevos barrios, al decir “¡Si señor! Ahora que usted me dice así, si conozco a alguien, a una señora que se llama Elda. Me decía que los servicios fuertes, que ella se volvía a venir y una vez que hablamos me dijo que esos servicios muy fuertes, uno por aquí lo conocen y uno no tiene un poquito de comida puede llegar donde cualquier vecino, préstame mientras que consigo. Pone una ventica de fritos, de bolis y la gente colabora. No vive uno tan alcanzado. A ella la reubicaron y ella se volvió a venir”.

Así mismo, es importante destacar que las personas que retornan mantienen los bienes inmuebles con los que se ven beneficiados en razón del riesgo, evidenciando una falta de seguimiento y control de la autoridad de los procesos de reubicación motivados en el riesgo de desastres. Por ejemplo, el entrevistado 2 cuenta que en la vivienda que le dieron “está viviendo una hija” mientras que el retornó a la zona de las Faldas de la Popa. Sobre esto también se pronunciaría la entrevistada 3 que explica “Allá vive una tía mía, me paga los servicios, como son caros, viene el gas, la luz y eso. Y como soy madre soltera y vendedora ambulante, se me acumulaban y ajá no tenía para pagarlos. Por eso tuve que buscar algo más barato. Esas fueron mis motivaciones para mudarme”.

Sobre esto, una persona no reubicada diría “Por un lado no, porque esas casas son pegadas y muy pequeñas. Además, que uno tiene sus vecinos y el que todavía no tiene para remodelar su casa, todavía la tiene como la entregó el gobierno. Sí existe la preocupación de un deslizamiento, por eso digo que allá están mejor que acá. Aunque son casas hechas de material y están en mejores condiciones”. Esto es preocupante, porque implica dos graves consecuencias: 1) el retorno de las personas a la zona de riesgo de desastres de la cual fue reubicada; y 2) el indebido aprovechamiento de viviendas que son hechas con un gran esfuerzo y entregadas a pocas familias que cumplen una serie de requisitos específicos, que después arriendan o pasan dicho beneficio de vivienda a otra persona de su elección, ignorando a todas las demás que están en “lista de espera”.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA LOS PROCESOS DE REUBICACIÓN EN CARTAGENA

Como se observó, Cartagena se encuentra cercada por una serie de cordones de pobreza, que coinciden con las zonas de alto riesgo de desastres, e implica la confluencia de una triple problemática en un solo lugar. Ya que, como se indicó, se trata de (i) personas vulnerables por su condición socio-económica, que (ii) no tienen acceso a servicios públicos de energía, alcantarillado, agua potable, salud y educación, a razón que (iii) habitan un espacio que se caracteriza por ser una zona de alto riesgo técnicamente previsible.

Adicionalmente, estos son síntomas de problemas de titulación y acceso a una vivienda propia, que se ve particularmente representado en el sector de Faldas de la Popa, en dónde se centraron las entrevistas que se analizaron como parte del presente artículo, a fin de conocer la perspectiva y percepciones de las poblaciones involucradas en procesos de reubicación a causa de riesgos de desastres, que han retornado o conocen a familias que han retornado a dichos espacios de riesgo.

Lo anterior, puesto que, como se manifestó, los procesos de reubicación se han encontrado con resistencias que se verifican en el regreso de las poblaciones a las zonas de riesgo una vez han sido reubicadas, por las razones expuestas previamente, entre las que se cuentan cercanía al lugar del trabajo, el costo del transporte y de los servicios públicos, así como la construcción de comunidad y tejido social en la zona de riesgo. Tanto los entes públicos, como los privados, observan con preocupación tal hecho, pues implica que los procesos de reubicación no son efectivos, además que no cumplen con su fin último: disminuir los posibles daños frente a desastres naturales.

Ello, como se pudo observar en las entrevistas, permite verificar que no existen procedimientos que regulen visitas posteriores o seguimientos a las

poblaciones reubicadas por parte de los entes competentes y responsables, una vez se ha dado dicha acción de reubicación. Esto implica que las familias retornan a la zona de riesgo sin conocimiento de la autoridad, ceden el beneficio de la vivienda otorgada a un tercero que no necesariamente cumple las condiciones para ser beneficiario de dicho subsidio en especie e incrementan el riesgo de posibles daños frente a un eventual desastre natural.

En ese sentido, Cartagena tiene grandes retos a nivel institucional para fortalecer el control urbano y la planeación urbanística de su territorio. Siendo una ciudad que ya supera el millón de habitantes, es imperativo que se empiecen a trabajar las bases de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que, además de dar luces sobre hacia cómo debe crecer la ciudad, se preocupe por la efectividad de los procesos de reubicación e incida en un mejor resultado de estos últimos, previniendo el riesgo de desastres y el retorno de las familias reubicadas a espacios de peligro. Adicionalmente, haciendo un adecuado inventario de las zonas y barrios que deben ser trasladados, clasificando la importancia de su atención según el nivel de riesgo y priorizando a los que presenta un mayor riesgo, conforme lo establece el Decreto 1807 de 2014. También, dicho inventario debe replicarse en cada una de las personas miembros de los hogares reubicados, permitiendo hacer un mejor seguimiento y conocer las necesidades y prioridades de estos ciudadanos, con el fin de establecer las posibles razones de su retorno a la zona de riesgo y tratar de prevenirlo.

Un buen ordenamiento territorial, con un plan actualizado, tiene la capacidad de transformar las realidades que el riesgo de desastres produce en los territorios, especialmente en las ciudades que han venido creciendo y chocando con ecosistemas sujetos a múltiples fenómenos de la naturaleza, que pueden llegar a representar un riesgo para las poblaciones que decidan residir en estos, o en su cercanía.

Un buen ordenamiento permitiría conciliar el crecimiento demográfico y económico con la sostenibilidad ambiental y la prevención de riesgos de

desastres, incidiendo de manera positiva en los procesos de reubicación y generando avances en la lucha contra la pobreza. Por lo anterior, el plan de ordenamiento territorial de Cartagena es determinante para facilitar condiciones económicas, sociales, culturales, ambientales y urbanísticas, necesarias para el buen desarrollo de las comunidades que habitan los diferentes territorios, barrios y zonas de la ciudad.

La desactualización y problemas de información de dicha herramienta de política pública tienen un efecto negativo en el buen manejo del riesgo de desastres y viceversa, tal y como lo indica el Decreto 1807 de 2014. Este último, como se indicó, se refiere a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y precisa en el artículo 3 que en estos últimos se deben incluir estudios básicos de: (a) delimitación y zonificación de las áreas de amenaza; (b) delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; (c) delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; (d) determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas. Dichos estudios básicos deben alcanzar un nivel de detalle, conforme se vayan revisando en el mediano y largo plazo los planes de ordenamiento territorial, conforme lo determinen las autoridades en cada territorio. Este es un elemento esencial a tener en cuenta en la construcción del POT, al que habría que agregar un seguimiento y recopilación de información de los miembros de los hogares ubicados en zonas de riesgo, pues este no es un ejercicio abstracto que pueda quedarse en una mirada genérica por zonas, sino que debe obedecer a una visión de cada caso concreto, como lo demuestran las entrevistas, pues de lo contrario seguirán dándose los eventos de retorno.

Esto es esencial para el funcionamiento del sistema de gestión, pues usando algunos de los principios establecidos por Calderón (2017) a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, un buen POT permitirá 1) empoderar a

Cartagena en el conocimiento y manejo de su gestión del riesgo; 2) mejorar la coordinación entre el Gobierno nacional, a través de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, la Gobernación de Bolívar y el Distrito, mediante la asignación clara de competencias y actividades derivadas de estas últimas que permitan combatir dicho riesgo de desastres; 3) el fortalecimiento del Distrito de Cartagena y su estrategia frente a emergencias, reubicaciones y atención del daño; 4) la modernización de la administración de Cartagena, haciendo un mejor seguimiento y, permitiendo la participación, atención e impacto positivo en la sociedad civil.

En el caso particular de Cartagena que es un Distrito, que no cuenta con un plan actualizado, que no ha hecho seguimiento de mediano o largo plazo a la información de detalle y que tiene planes expedidos de manera previa a 2013, esta sinergia de información del riesgo y del ordenamiento no está dada, lo que afecta la adecuada gestión del mismo. Esto, porque, como se indicó previamente, la política pública distrital para el control de áreas de riesgo susceptibles de desastres está contemplada en el actual POT y debía ser renovada a los 12 años, previo concepto de CARDIQUE. Sin perjuicio de esto, el Distrito sí pudo avanzar en el proceso de elaboración de un Plan Distrital de Gestión del Riesgo que quedó contemplado en el Decreto Distrital 9655 de 2014 y que desarrolla lo estipulado en la Ley 1523 de 2012, creadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, que, a pesar de representar una mejora, no contempla procesos adecuados de seguimiento en terreno y prevención del retorno de las familias reubicadas, como se pudo evidenciar en las entrevistas realizadas, situación que es de vital importancia mejorar.

REFERENCIAS

Artículos y libros:

- Ayala García, J. & Meisel Roca, A. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033. En: Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.
- Arellano, David & Cabrero, Enrique (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, Volumen XIV, número 3, II semestre de 2005. Pp. 599-618.
- Cáceres, P. (2003). Análisis Cualitativo de Contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*, 53-82.
- Chardon, A. & González, L. (2002). AMENAZA, VULNERABILIDAD, RIESGO, DESASTRE, MITIGACIÓN, PREVENCIÓN. Primer acercamiento a conceptos, características y metodologías de análisis y evaluación. Recuperado en: <http://idea.bid.manizales.unal.edu.co/documentos/Anne-Catherine%20fase%201.pdf>
- Calderón Ramírez, D., & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia / Land Management for Risk Management of Disasters in Colombia / O ordenamento territorial para a gestão do risco de desastres na Colômbia. *Territorios*, (36), 239. <https://doi.org.ez.urosario.edu.co/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Chica Vélez, Sergio. 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74. <file:///C:/Users/jorge.benedetti/Downloads/Dialnet-UnaMiradaALosNuevosEnfoquesDeLaGestionPublica-3776682.pdf>
- Hernández Peña, Yolanda Teresa. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Territorial ordaining and its social construction in Colombia: An instrument for sustainable development?. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109. Retrieved May 13, 2019, from

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&tlng=es.

- Restrepo, M. A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Diálogos de Saberes*, 167-185.
- Restrepo, M. A. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 365-388.
- Senior, S. (n.d.). *Retos y perspectivas jurídicas ante la prohibición de actividades agropecuarias en los páramos. Estudio de caso del páramo de Santurban*. Universidad del Rosario. Retrieved from <http://search.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/login.aspx?direct=true&db=ir00110a&AN=edocur.10336.13425&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Zambrano, Adalberto (2008). Teoría para mejorar la gestión pública. *Revista de Artes y Humanidades UNICA*. Año 9 N°22. Pp. 132-149. <https://www.redalyc.org/pdf/1701/170118859008.pdf>

Normas y Jurisprudencia:

- Ley 1523 de 2012. República de Colombia.
- Ley 388 de 1997. República de Colombia.
- Ley 1454 de 2011. República de Colombia.
- Decreto 1077 de 2015. Presidencia de la República.
- Decreto 2157 de 2017. Presidencia de la República.
- Decreto 1081 de 2015. Presidencia de la República.
- Decreto 1807 de 2014. Presidencia de la República.
- Decreto 1974 de 2013. Presidencia de la República.
- Decreto 9655 de 2014. Distrito de Cartagena de Indias.
- Decreto 0977 de 2001. Distrito de Cartagena de Indias.
- Sentencia C-298 de 2016. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia C-1189 de 2008. Corte Constitucional de Colombia.

ANEXOS

Anexo A. Entrevista 1. Mujer de 47 años.

Jorge Enrique Benedetti (en adelante JEB): Ok, Maria Eugenia, no te voy a preguntar ni el apellido para que tampoco sea sospechoso, sexo femenino. ¿Qué edad tienes tu Mari?

Entrevistado 1 (en adelante E1): 47 años.

JEB: Origen, ¿tú de dónde eres?

E1: Soy, de Medellin, pero vivo en Cartagena hace 30 años.

JEB: ¿Tu fuiste desplazada por la violencia?

E1: No

JEB: Ok, ¿tu llegaste a Cartagena por alguna razón?

E1: Sí, ósea los que se desplazaron de Medellín a Cartagena fueron mis padres, cuando me trajeron a la edad de 10 años, pues yo ya me hice y me organicé aquí en Cartagena, estudié y me casé.

JEB: ¿Has participado en un proceso de reubicación de viviendas, justificado por que vives en una zona de riesgo de desastres?

E1: Bueno sí tuve la visita, porque tuve problemas de riesgo y desastres. Mi casa me la visitaron los bomberos y prevención de desastres, pero no tuve la oportunidad de salir favorecida.

JEB: ¡Ok! ¿Entonces el proceso nunca se realizó?

E1: Pues no, ya que yo hice gestiones e ingrese papeles allá a planeación a Manga. Y me dijeron que salí cruzada, no sé qué significa que salí cruzada.

JEB: Ok, perfecto. ¿Sabes o conoces a gente que sí la hayan reubicado?

E1: Sí, ¡claro! Sí hubo gente que fue reubicada.

JEB: Ok, ¿sabes cómo fue el proceso de comunicación por parte del distrito de la alcaldía con las familias que reubicaron?

E1: Pues el proceso fue cuando en el 2004, se cayeron los patios acá en Loma Fresca quedamos en una situación crítica, casi algunos que en la calle, entonces algunos fueron trasladados al coliseo Bernardo Caraballo.

JEB: ¡Ok!

E1: Ahí reubicaron ciertas familias las que debieron salir de las casas, esas personas fueron las que primero tuvieron en cuenta para la reubicaciones. No fue rápidamente la reubicación pero sí se dio.

JEB: ¡Ok! ¿Tú sabes si les ofrecieron distintas opciones o la posibilidad de elegir o simplemente se les impuso una opción?

E1: Ósea la gente que se quiso ir, pues lo único que les impuso en el instante fue necesidad de salir de sus casas, algunos patios se cayeron este... críticamente e hicieron daños a las casas e hicieron daños en otros vecinos, eso fue lo único que le impusieron, irse al Bernardo Caraballo... pues yo en ese tiempo como tenía mi hijo incapacitado, yo no lo quería meter allá.

JEB: ¡Ok!

E1: Y no me fui.

JEB: ¿Consideras Mari, que las justificaciones de riesgo que motivaron esa reubicación fueron suficientes?

E1: Bueno las satisfacciones para los que se fueron, sí les fue suficiente, para los que nos quedamos ¡No! Porque de ahí hemos tenido mucho inconveniente para gestionar esa reubicación.

JEB: ¡Ok! ¿Estas medidas, tanto para tu familia, como para las otras familias que reubicaron, sienten que les explicaron bien todo, que hubo proceso de acompañamiento, que les comunicaron a las familias o a las comunidades involucradas?

E1: No, la verdad es que ¡No! En el momento nos tuvieron en cuenta ¿cómo le explico? Cuando pasó esa catástrofe pues ellos hicieron presencia en el lugar, pero desde ahí, no nos tuvieron en cuenta ni nos han escuchado como fue el proceso.

JEB: ¡Ok!

E1: Yo le puedo explicar hasta donde sé...que fui una afectada, yo misma acepté de cómo fue el proceso. Pero que ellos nos hayan llegado a visitar, por decirlo así, que nos dieran alguna explicación ¡No!

JEB: ¡Ok! ¿Cómo fue la llegada de estas familias reubicadas a su nueva ubicación, sabes de pronto cómo fue?

E1: Sí, pues según tengo entendido, ellos por medio de que ya no estaban....dentro de sus casas que ya se cayeron...si no allá amontonados o agrupados no era adecuada la manera en que ellos vivían, si se preocuparon por reubicarlos a corto tiempo.

JEB: Ok, ¿cuál fue...en donde los reubicaron?

E1: Algunos quedaron en Villa de Aranjuez y Flor del Campo.

JEB: ¡Ok! ¿Sabes cómo fue el apoyo institucional en ese proceso de reubicación?

E1: Bueno, la verdad es que no lo tengo claro...si se porque tengo bastantes vecinas de acá de mi barrio que salieron favorecidas y están allá viviendo.

JEB: ¿Sabes si se les brindó asistencia para la mudanza, transporte, conexión de servicios públicos?

E1: Bueno...No se les brindó transporte ni ayuda para la mudanza, pero sí sé que los tienen allá viviendo dignamente, sí sé que tienen servicios públicos.

JEB: ¡Claro! Mari, ¿qué razones consideras llevaron a esas familias reubicadas a regresar a la zona de riesgo, ósea allá a Loma Fresca?

E1: Bueno...tuve la oportunidad de hablar con ciertas personas que regresaron y ellos lo que me explicaron fue que por las peleas, por los servicios se devolvieron y dejaron sus casas cuidando allá.

JEB: ¡Ok! ¿Pero qué tipo de peleas, por ejemplo?

E1: Pandillas, muchos enfrentamientos, si es más todavía se hace frecuente esas peleas de pandillas allá.

JEB: ¿Y ese problema no lo tienen allá en Loma Fresca?

E1: Bueno, acá en Loma Fresca, la verdad eso aquí se acabó, porque aunque tuvimos un tiempo que se veían afectadas las casas.

JEB: ¿Qué razones Mari, hubiesen impedido que ellos regresaran a esas zonas de alto riesgo?

E1: Bueno la verdad....

JEB: ¿Por qué retornaron las familias a la zona de riesgo?

E1: Dejaron su vivienda aquí, los que no se le cayeron las casas. La verdad... Retornaron a sus viviendas acá en loma fresca.

JEB: ¿Tú crees que exista un problema de dinámica social?

E1: Bueno yo más bien digo que retornaron fue por eso.

Anexo B. Entrevista 2. Hombre de 47 años.

JEB: ¿Qué edad tiene usted?

Entrevistado 2 (en adelante E2):

JEB: ¿Es cartagenero?

E2: ¡Sí!

JEB: ¿Tiene alguna condición especial en materia de desplazado por la violencia o algo?

E2: Por la violencia, No.

JEB: ¿Ha participado usted en un proceso de reubicación de vivienda, por un tema de riesgo de desastres?

E2: ¡Sí!

JEB: ¿Ese proceso cuando se realizó?

E2: Eso fue en el 2004.

JEB: ¡Ok! ¿Dónde reubicaron a las familias?

E2: Nos llevaron para las torres en Bicentenario.

JEB: ¿Cómo considera usted que fue el proceso de comunicación por parte del distrito o de la institucionalidad durante todo el proceso?

E2: Para mí fue excelente. Sí...nos fue bien.

JEB: ¿A ustedes les ofrecieron opciones de reubicación y la posibilidad de elegir o les impusieron una?

E2: No...Nosotros ¿cómo le digo? Nosotros salimos reubicados por medio de un programa que tenía mi mujer, que se llamaba Unidos. La casa estaba mala, entonces nos vinieron a visitar y la muchacha nos dio la opción que nos podíamos reubicar.

JEB: ¿Les ofreció distintas opciones o una sola?

E2: No, como dos opciones.

JEB: ¿Considera usted que estaba justificada las motivaciones para reubicarlos?

E2: Yo creo que sí.

JEB: ¿Les explicaron todos los procesos, les comunicaron todo, fue un proceso armónico?

E2: Sí señor.

JEB: ¿Cómo fue ese proceso de ustedes cuando llegaron a la nueva ubicación?

E2: Todo muy bien donde estábamos.

JEB: ¿Les hicieron un debido acompañamiento una vez ya estaban allá?

E2: Sí señor, a cada uno lo llevaron al apartamento, nos mostraron todo, como era, todo al día.

JEB: ¿Y después continúa el acompañamiento o ya se desentendieron?

E2: No, todavía continúa...porque ahorita que estamos con esta pandemia, nos dieron hasta unas tarjetas, para ayudar a la gente de cincuenta y cinco mil pesos.

JEB: ¡Ok! ¿Se les brindó asistencia para la mudanza, el transporte, la conexión de servicios públicos?

E2: Sí.

JEB: ¿Qué razones llevaron a que esas familias reubicadas allá, regresaran a la zona de riesgo?

E2: ¿Cómo le digo? Hay veces que por el trabajo, como yo trabajo aquí cerca, entonces mi trabajo queda como a cinco casas de donde yo vivo y el transporte para todos los días de allá para acá es un gasto adicional, por eso fue que uno se devuelve.

JEB: ¿El tema familiar, del entorno de vecinos, el entorno social, cree que influye también?

E2: Yo creo que un poquito, estar tan lejos de toda la vida que había construido, dejar mi familia y vecinos.

JEB: ¿Qué medidas cree usted que si se fueran implementado de forma correcta, hubiesen evitado que usted se devolviera?

E2: Si me hubiese salido un buen trabajo, más cerca.

JEB: ¿Por qué motivo cree usted que otras familias, también se regresaron?

E2: Mucho conflicto, peleas. Como hay bastante gente allá que uno no conoce.

JEB: ¿Ahora mismo ese inmueble está arrendado o que paso con él?

E2: Lo está viviendo una hija.

Anexo C. Entrevista 3. Mujer 54 años.

JEB: ¿Qué edad tienes tú?

Entrevistado 3 (en adelante E3): 54 años.

JEB: ¿De dónde eres tú?

E3: De Córdoba

JEB: ¿Tiene alguna condición especial por ejemplo eres víctima de conflicto armado desplazada?

E3: Sí, desplazada de allá de Córdoba de una vereda que se llama Rodeo.

JEB: ¿Has participado alguna vez en un proceso de reubicación de viviendas?

E3: No, por ser desplazada me dieron una casa.

JEB: ¿La casa donde te la dieron?

E3: La parte de atrás de Huellas de Uribe, el sector Juan Pablo Segundo.

JEB: Ok, por el parque. ¿Cuándo se realizó ese proceso?

E3: Hace 10 años.

JEB: ¿Las otras familias que también sufrieron lo mismo que tú, también fueron reubicadas allá?

E3: Todos esos son desplazados, los que viven en la misma cuadra, no son reubicados.

JEB: ¿Y tú dónde vives?

E3: Aquí en Loma Fresca.

JEB: ¿Cómo fue el proceso de comunicación por parte de la institucionalidad por parte del distrito o de la nación cuando te reubicaron allá en Huellas de Alberto Uribe?

E3: Nos comunicaron que llenáramos un formulario, que nos iban a dar una mejora de vivienda. Con un cuarto, una salita y ya.

JEB: ¿Le ofrecieron distintas opciones de reubicación o la posibilidad de elegir o solamente les dieron una?

E3: Primero nos dijeron que nos daban nueve millones y algo más, para que buscáramos una casa usada, pero muchos requisitos y nunca con ese monto encontraba una casa que estuviera al acomodo de ellos. Entonces con el resto de vecinos nos reunimos y le dimos el poder a corvivienda y ellos compraron el solar y pararon las casas.

JEB: ¿Cómo fue la llegada de la familia apenas los reubicaron?

E3: Esperamos a que corvivienda construyera las casas, luego nos llamaron y nos entregaron las casitas.

JEB: ¿Le comunicaron todo, hubo proceso de acompañamiento con las familias involucradas?

E3: No, normal.

JEB: ¿Se les brindó asistencia de mudanza, transporte o de conexión de servicios públicos?

E3: No, nada... tocaba como se pudiera uno ir.

JEB: ¿Qué razones crees que hicieron que tu familia regresara a una zona de alto riesgo?

E3: Yo soy madre cabeza de hogar, entonces la necesidad del trabajo más cerca, para poder movilizarme, como yo trabajo en el mercado de vendedora ambulante. Si no tenía para los buses, me podía ir a pie, también los servicios muy caros.

JEB: ¿Si de pronto la administración hubiese hecho algo distinto, podría eso haber evitado que tu regresaras a la zona de alto riesgo?

E3: Sí, varias cosas. Y a mi me gustaría porque están los niños ya grandes me gustaría sacarlos de aquí pero como me siento ya débil.

JEB: ¿Cuándo te mudaste para Loma fresca habiendo ya tenido tu casa en huellas de Alberto Uribe, que no era una zona de alto riesgo que hubiese evitado que te mudaras para Loma fresca?

E3: Si me hubiesen ayudado con un trabajo que me quedara más cerca, yo no me regreso para Loma Fresca.

JEB: ¿Dónde estabas viviendo en Loma Fresca?

E3: Sí, yo vivo en un barranco, en una casita de madera.

JEB: ¿Qué pasó con tu casa en huellas de Alberto Uribe?

E3: Allá vive una tía mía, me paga los servicios, como son caros, viene el gas, la luz y eso. Y como soy madre soltera y vendedora ambulante, se me acumulaban y ajá no tenía para pagarlos. Por eso tuve que buscar algo más barato. Esas fueron mis motivaciones para mudarme.

Anexo D. Entrevista 4. Mujer de 29 años.

JEB: ¿Qué edad tienes?

Entrevistado 4 (en adelante E4): 29 años

JEB: ¿Eres de Cartagena?

E4: Sí.

JEB: ¿Eres víctima del conflicto armado, desplazada?

E4: No.

JEB: ¿Has participado alguna vez en un proceso de reubicación?

E4: Sí, en el 2000.

JEB: ¿Dónde fueron reubicados?

E4: Lo que pasa es que a mí no me hicieron la reubicación, yo tengo el proceso con otras personas pero no se logró. Todavía no hemos sabido el por qué, siempre quedaban que iban a dar las casas y nunca las dieron. Primero quedaron en reubicar a los de Flor del Campo y después a nosotros, pero nada.

JEB: ¿Conoce gente que sí la reubicaron?

E4: Sí, hay unos que están allá y otros que se devolvieron a Loma Fresca.

JEB: ¿Cómo fue el proceso de comunicación por parte de la institucionalidad, cuando empezaron el proceso de reubicación?

E4: Nosotros llevamos los papeles, por un muro que se nos estaba cayendo de la parte de arriba de los vecinos. Yo los lleve y pidieron los datos y me dijeron que cuando reubicaran a los primeros iban a reubicar a los demás, pero nada. Y se fueron algunos vecinos míos, pero yo nada.

JEB: ¿En su momento te dieron opciones para reubicarte?

E4: No, solo nos dijeron que era en Flor del Campo y ya. No tuvimos más comunicación ni nada.

JEB: ¿Crees que ustedes cumplían con todas las justificaciones en materia de riesgo para que los reubicaran?

E4: En su momento sí, porque había unos árboles y el muro de arriba se me vino hacia abajo y me tapó todo lo que era el patio y me tumbo media pared que sostenía la casa.

JEB: Cuando te diste cuenta con el tiempo que no salía ese proceso, me imagino que empezaste a trabajarle a tu vivienda y de pronto ya no estaba en tan mal estado. ¿O sigue igual?

E4: Sigue igual, todavía tengo un ranchito de tabla.

JEB: Ósea, ¿tú todavía cumplirías con los requisitos para que te trasladen?

E4: ¡Claro!

JEB: ¿Cómo fue la llegada de las familias que reubicaron, de los que tú conoces el proceso?

E4: Llegaron a recogerlos en un camión para reubicarlos y enseguida les tumbaron las casas.

JEB: ¿Crees que hubo un acompañamiento apropiado por parte del Distrito en esos procesos de la gente que tú conoces?

E4: Sí, hubo soldados y todo.

JEB: ¿Sabes si se les brindó asistencia para que se mudaran, se le prestó transporte, la conexión de servicios públicos?

E4: Sí, vinieron con camiones y los soldados, que fueron los que ayudaron en sacar los enseres y todo.

JEB: ¿Esas personas que tú conoces que se devolvieron a Loma Fresca o a las zonas de alto riesgo, por qué crees que se devolvieron?

E4: Ellos dicen que por los recibos altos de luz, por la cercanía de sus trabajos y esa fue la razón por la que se regresaron.

JEB: ¿Qué actuaciones por parte del distrito hubiesen hecho que quizás ellos no se devolvieran y pudieran vivir allá en una casa mucho más apropiada?

E4: Un empleo, que los recibos no vinieran tan caros y un trabajo que les quede cerca.

JEB: ¿Consideras que las casas allá, están en mejores condiciones que en loma fresca?

E4: Por un lado no, porque esas casas son pegadas y muy pequeñas. Además que uno tiene sus vecinos y el que todavía no tiene para remodelar su casa, todavía la tiene como la entregó el gobierno. Sí existe la preocupación de un deslizamiento, por eso digo que allá están mejor que acá. Aunque son casas hechas de material y están en mejores condiciones.

Anexo E. Entrevista 5. Hombre 40 años.

JEB: ¿Qué edad tienes?

Entrevistado 5 (en adelante E5): 40 años.

JEB: ¿De dónde eres ?

E5: De aquí de Cartagena.

JEB: ¿Eres desplazado por la violencia?

E5: No.

JEB: ¿Has participado alguna vez en un proceso de reubicación?

E5: Sí.

JEB: ¿En qué año se realizó el proceso?

E5: 2014.

JEB: ¿Dónde fueron reubicados?

E5: Villa de Aranjuez.

JEB: ¿Cómo consideras que fue el proceso de comunicación por parte del distrito, prestaron algún buen acompañamiento?

E5: Sí, me pareció bien.

JEB: ¿Te ofrecieron varias opciones de reubicación?

E5: No, nada mas esa.

JEB: ¿Consideras que había motivos para reubicarte?

E5: Sí, claro.

JEB: ¿Cuál fue el motivo en su momento?

E5: El alto riesgo.

JEB: ¿Cuéntame cómo fue la experiencia de la llegada allá a la nueva ubicación?

E5: Me pareció bien, no tengo quejas de eso.

JEB: ¿Hubo un buen acompañamiento por parte del distrito?

E5: Sí, claro.

JEB: ¿Te ayudaron con la mudanza, el transporte y la conexión de servicios públicos?

E5: Sí claro, me ayudaron bastante con eso.

JEB: ¿Qué razones llevaron a que las familias reubicadas regresarán a la zona de alto riesgo?

E5: Más que todo por los niños.

JEB: Es decir, un tema de dinámicas sociales.

E5: Sí.

JEB: Mucha gente me comentó, que las motivaciones principales fueron los altos costos en cuanto a los servicios públicos, y la lejanía en sus trabajos, ¿no es el caso tuyo?

E5: Sí, esa era una de las razones, pero se podía manejar.

JEB: ¿Qué medidas hubiesen impedido que se regresaran a la zona de alto riesgo?

E5: Que hubiera seguridad, había mucha delincuencia.

Anexo F. Entrevista 6. Hombre 42 años.

JEB: ¿Qué edad tiene usted?

Entrevistado 6 (en adelante E6): 42 años.

JEB: ¿Es Cartagenero?

E6: Sí.

JEB: ¿Es víctima del conflicto, desplazado?

E6: Sí, víctima del conflicto.

JEB: ¿Alguna vez participó un proceso de reubicación de vivienda?

E6: Sí.

JEB: ¿En qué año se realizó ese proceso?

E6: 2008.

JEB: ¿En dónde los reubicaron?

E6: En Villa de Aranjuez.

JEB: ¿Cómo fue la comunicación con el distrito, sintieron un apoyo por parte de ellos?

E6: Sí, claro.

JEB: ¿Le ofrecieron distintas opciones?

E6: Distintas opciones.

JEB: ¿Le brindaron asistencia con la mudanza, transporte y conexión de servicios públicos?

E6: Sí claro.

JEB: ¿Cómo fue su experiencia cuando llegaron allá?

E6: Bueno estuvo bien, solo que había muchos problemas de seguridad, mucha delincuencia.

JEB: ¿En cuanto al tema de dinámicas social de los familiares les afectó?

E6: Bueno el dejar a los familiares y vecinos cercanos fue lo difícil.

JEB: ¿Cuáles fueron las razones principales que llevaron a que su familia regresara a la zona de riesgo?

E6: Los problemas de pandillas y la inseguridad en el sector.

JEB: ¿Qué acciones tomadas por el distrito hubiesen ayudado para que usted no regresara a la zona de riesgo?

E6: Que hubiera mayor seguridad y que nos ayudaran con auxilios para el pago de los servicios públicos.

Anexo G. Entrevista 7. Mujer 66 años.

JEB: ¿Qué edad tiene usted?

Entrevistado 7 (en adelante E7): 66 años.

JEB: ¿Es Cartagenera?

E7: No señor, soy del sur de Bolívar, de Magangué.

JEB: ¿Es víctima del conflicto, desplazada?

E7: No, llegué a Cartagena por temas de trabajo, no por desplazamiento.

JEB: ¿Alguna vez participó en un proceso de reubicación de vivienda?

E7: No, solo que tuve un deslizamiento en el patio de mi casa, quedaron en darnos un ayuda y me visitaron para hacerle unas mejoras. Pero la ayuda nunca llegó, solo nos pusieron en una lista de espera y alcanzaron a reubicar una parte de los vecinos, los que estaban abajo en la barranca.

JEB: ¿En qué año fue eso?

E7: En el 2004, después de un invierno fuerte, fuerte.

JEB: ¿Conoce de familias que sí fueron beneficiadas con la reubicación?

E7: Si, personas que reubicaron exactamente, pero que no están viviendo aquí.

JEB: ¿Cómo fue la comunicación de esas familias con el distrito, o como en su caso que no hubo comunicación permanente, sintieron un apoyo por parte de ellos?

E7: No señor, en esa época por lo menos yo escuchaba que nos iban a reubicar pero entonces yo no pasaba aquí, pues en ese tiempo yo trabajaba. Lo único que sé, es que aquí vinieron y estuvieron mirando todas las casas, pero yo no estaba. Porque estaba trabajando.

JEB: ¿En caso dado que a usted la incluyan en un proceso de reubicación, usted estaría dispuesta a tramitarlo e irse a la nueva ubicación?

E7: Bueno me daría duro, yo he luchado por este rancho, me daría duro, duro. Por ejemplo, si fuera en una parte donde por lo menos tuviera el espacio que tiene aquí, bajo mi pobreza sinceramente le digo que tengo una casita que tiene tres cuartos, una salita, una cocinita entonces ya uno se siente como que tan familiarizado. Mis arbolitos en el patio, mejor dicho que me producen fruto, son cosas que dan duro la verdad.

JEB: Increíble y le agradezco la franqueza y ¿sabe algo?, que usted hasta tiene razón por que mucha gente que la han reubicado fíjese que han vuelto a la zona de riesgo.

E7: ¡Si señor! Ahora que usted me dice así, si conozco a alguien, a una señora que se llama Elda. Me decía que los servicios fuertes, que ella se volvía a venir y una vez que hablamos me dijo que esos servicios muy fuertes, uno por aquí lo

conocen y uno no tiene un poquito de comida puede llegar donde cualquier vecino, préstame mientras que consigo. Pone una ventica de fritos, de bolis y la gente colabora. No vive uno tan alcanzado. A ella la reubicaron y ella se volvió a venir.

JEB: Doña Inés, es hasta bonito lo que usted me cuenta de las mismas dinámicas sociales que usted ha arraigado en su rancho, como usted lo llama. ¿Usted está consciente que es una zona de alto riesgo?

E7: Sí señor, la verdad.

JEB: ¿Y con todo y eso, usted está dispuesta a quedarse ahí?

E7: Hasta que Dios lo disponga, que yo sé que con la fe en Dios no me va a pasar nada, aunque sé que aquí tengo muchos problemas, yo soy feliz con lo que tengo, personas en los que uno puede confiar, dialogar con ellos. Pero le dicen a uno una cosa que uno mejor dicho.

JEB: Por ejemplo, ¿si le ofrecen una muy buena opción de reubicación, usted aceptaría?, algo donde usted diga que va estar mejor, donde le permitan construir nuevos lazos sociales, va a estar en una casa buena y segura, ¿ni siquiera en ese caso?

E7: Sí porque, es que me parece que los valores, las cosas, el barrio donde vivimos no es que sea así como que tenga algo donde yo crea que me pueda devolver algo o por lo menos igual, ¡sí! O que me den como para yo hacer algo igual de lo que tengo. Que yo vea todo lo que yo he hecho por tener esta casita.

JEB: La entiendo perfectamente.

E7: No tienen idea del sacrificio que yo he hecho por tener esta casita, tantos compromisos. Porque estoy dispuesta a luchar por mis hijos, que los crie desde cierta edad que me quede con ellos, mis tres hijos sola y me dedique a trabajar y a construir mi ranchito aquí.

JEB: ¿Sus hijos viven con usted?

E7: Sí.

JEB: ¿Qué tendrían que ofrecerle a usted, para que se vaya convencida y conforme a una nueva vivienda?

E7: No se sinceramente, como contestarle esa pregunta. Usted me disculpa. Bueno la verdad, sinceramente no sé, porque veo que todos los que han reubicado vuelven a vivir aquí. Mi vecino demoró años por fuera, y aquí dejo su apartamentico aquí, al lado mío y aquí están de nuevo, entonces yo digo ¿qué será? Por ejemplo, que uno aquí las personas nos protegen los mismos malos, los drogadictos esa misma comunidad. Uno por fuera lo ve peligroso y por eso uno evita ciertas cosas, que no se metan así con uno y como esta situación que por todas partes hay problemas, lo mismo. A mi edad ya temo los problemas y los peligros. Paso solita, sola. Mis vecinos, mis vecinas muy pendientes de mí, para que, muy pendientes. No tengo quejas, estamos muy familiarizados con las personas. Sabe que uno cuenta con su apoyo y compañía. Yo ahora vivo con un hijo, la yerna, mi nieto de 12 años y uno de 4 meses. Pero ellos pasan el día como quien dice hasta el mediodía, del mediodía se van para donde la mama de mi yerna que es una señora inválida y paso el día sola. Hablo con mis vecinas.

JEB: Y sentir ese apoyo es fundamental para uno sentirse que esa es su casa, ¿cierto?

E7: Sí señor, es la verdad. Limpio mi salita, le echo agua mi palito, a mis maticas y me siento bien.