

Capítulo 2

Marco de Referencia

Estado del arte

En la actualidad el problema de desplazamiento y las implicaciones que tienen el reasentamiento, la reubicación, e incluso el retorno al lugar de origen que pueden experimentar las poblaciones desplazadas han sido poco investigados. Sin embargo, se encontraron trabajos con características que resaltan el interés de estudiar estos aspectos.

A nivel internacional se encontró el trabajo de Juan Carlos Rubio Pérez (2009), de la Universidad Autónoma de México, titulado *Principales razones del bajo índice de ocupación de la colonia de reubicación por desastres, Nuevo Milenio III, Motozintla, Chiapas, por parte de sus beneficiarios, a 10 años de su construcción*. El documento plantea la problemática de la población que afronta la reubicación por desastre natural, y cómo las autoridades estatales y federales han intervenido en este tipo de traslados dejando a la comunidad implicada por fuera de la toma de decisiones, produciendo una negativa absoluta por parte de la población afectada.

A nivel nacional se encontró el trabajo de tesis de Solany Robles Joya (2007), de la Universidad Nacional de Colombia, titulado *Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo: Bogotá, 1991-2005*. Esta investigación se centró en la problemática de afectación y vulnerabilidad de los derechos a los que comunidades y poblaciones que son reasentadas están sujetas, generadas por la falta de una respuesta adecuada en la formulación de la política y en las estructuras institucionales.

En el caso de la ciudad de Pereira, se identificó el trabajo de León Felipe Cubillos Quintero (2008), *Aplicación de las políticas públicas en los procesos de reubicación de la ciudad de Pereira: Estudio de caso Ciudadela Tokio (Alcaldía de Pereira 2004-2007)*. Este investigador hace parte de la línea de investigación en gestión del riesgo y conflictos ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad de Ciencias Ambientales, y tiene como eje central el análisis de las políticas públicas sobre los procesos de reubicación en la ciudad y la importancia

del concepto de “bienestar”, referenciando al sociólogo Pierre Bourdieu, desde los propios fundamentos de lo que ha sido el desarrollo de las políticas sociales en Colombia.

En Manizales, la tesis de Maestría desarrollada por el arquitecto Juan Gabriel Hurtado Isaza (2012), dirigida por la geógrafa Anne Catherine Chardon, *Vivienda social y reasentamiento: Una visión crítica desde el hábitat*, permitió desarrollar una visión crítico-constructiva sobre las implicaciones reduccionistas de la arquitectura habitacional social en marco de los reasentamientos poblacionales como un fenómeno de estudio a partir de la visión del hábitat, realizando un barrido de reasentamientos fallidos en Latinoamérica.

Ya en el contexto local se pudo encontrar el trabajo de Carolina Escobar Victoria (2006), *La reubicación de voces encontradas: El proceso de reubicación para la población desplazada en Tuluá: El caso del albergue campesino “Rayadura de Yuca”*. La investigación planteó que la ciudad no está preparada para situaciones de desplazamiento forzoso como las ocurridas por el conflicto armando en las altas montañas del municipio de Tuluá. Las personas fueron ubicadas en sitios provisionales (coliseos), y a medida que aumentaba la población, el gobierno las trasladaba de un lugar a otro hasta llegar al albergue la “Rayadura”. La investigación concluye que, en general, tanto en la nación como en el municipio las respuestas a los procesos de reubicación son limitadas debido a la falta de capacidad institucional, producto de las consecuencias de una descentralización política y administrativa formal que no trasciende a su ejecución.

Por otra parte, hay trabajos importantes que tocan la problemática puntual de las personas asentadas en el Jarillón del río Cauca, como el realizado por Hernando Uribe Castro (2007a) en la tesis de investigación *Estrategias de poblamiento y propiedad de la tierra en el jarillón de los ríos Cauca y Cali en la ciudad de Cali, 1980-2006*. En la investigación indaga sobre la población asentada en el sitio y cómo con el paso del tiempo la misma ha ido aumentando sin control de las entidades competentes del suelo en

la ciudad, enfatizando que el proceso de ocupación se caracteriza por dos cuestiones centrales: la primera tiene que ver con el hecho de que ni el proceso de ocupación del jarillón ni los habitantes son homogéneos, y la segunda con el hecho de que algunos de estos habitantes desarrollaron repertorio de acciones colectivas durante la década de los años ochenta del pasado siglo, y no solo tomaron las tierras sino que entablaron una lucha por la propiedad jurídica y la sostenibilidad del tiempo; la zona de estudio de investigación fue el sector del Paso del Comercio, Jarillón de Floralia.

Así mismo, el trabajo de investigación de Franky Humberto Sánchez Calderón (2008), *Caracterización socio-espacial de la población del Jarillón de Floralia Santiago de Cali*, propone dos enfoques: establecer las características prominentes de la población asentada sobre el jarillón que permitan entender la complejidad territorial y las relaciones de los actores que intervienen en la consolidación de esta invasión e, igualmente, establecer la afectación sobre la estructura del dique y la alteración de las condiciones ambientales de la zona.

De igual manera, la tesis de Lina Marcela Henao Martínez (2011), *Aproximación a un escenario de riesgo frente al rompimiento del Jarillón del río Cauca de la Ciudad de Cali*, formula como pregunta problema ¿cuál es el nivel de vulnerabilidad física, funcional, ambiental y socioeconómica de la comunidad asentada en el Jarillón del río Cauca y de las comunas 6, 7, 13, 14, y 21 frente al rompimiento del mismo? Se hizo un análisis detallado de la relación entre algunas variables del proceso de urbanización de Cali (asentamientos ilegales) y la generación de desastres por inundación. El análisis se centró en la identificación de las amenazas antrópicas y naturales que ponen en riesgo al jarillón, seguida por una caracterización de las cinco comunas que presentan alto riesgo haciendo una aproximación a la vulnerabilidad física, ambiental, social y económica de la ciudad de Santiago de Cali.

Por otra parte, la investigación realizada por Javier Enrique Thomas Bohórquez (2008), *Propuesta metodológica para la evaluación de la vulnerabilidad*

social ante amenazas naturales, aportó a la identificación de variables que permiten medir los niveles de vulnerabilidad social de la población ante amenazas naturales, apoyándose en información recopilada de diferentes comunas de la ciudad de Cali y desarrollando la propuesta con tres (3) barrios de la ciudad: Aguacatal, Jarillón de Floralia y la laguna del El Pondaje.

A partir de este recorrido bibliográfico se estableció que los estudios realizados son diferentes en términos del objetivo planteado, y que las investigaciones se refieren a problemáticas de vulnerabilidad en gestión del riesgo y desastres. Estos estudios arrojan resultados en la ocurrencia del antes y el después de cada situación. Hay un vacío en cuanto a la evaluación de los procesos de planificación y de gestión del reasentamiento utilizados para trasladar a la población de un lugar a otro en determinada situación de vulnerabilidad; es decir, no se han registrado las ocurrencias en él durante el proceso.

Marco conceptual

Se realizaron acercamientos sobre los conceptos que se trabajaron en las tesis de investigación antes mencionadas; por lo tanto, se tendrán en cuenta temáticas sobre asentamiento, hábitat, retorno, reasentamiento, reubicación, relocalización, desplazamiento, desastre, vulnerabilidad, riesgo, amenaza, política de reasentamiento, vivienda, políticas públicas (dimensión social), procesos de desarrollo, y gestión del riesgo. Se comenzó por definir *asentamiento* como la condición base para la investigación; en tal sentido, se tomó la definición del *Glosario INVI del Hábitat Residencial* del Instituto de Vivienda de Chile (2010), en el cual estos autores declaran que un asentamiento comprende la:

Adecuación de un espacio para utilización humana con carácter temporal o permanente y funcionalidad residencial o transformadora. [...] La expresión de asentamiento humano es válido para cualquier tiempo, pues es habitualmente empleada en estudios prehistóricos y arqueológicos, y dimensión, ya que puede referirse a implementaciones precarias o efímeras, como

chozas o lugares de acampada, o a las mayores concentraciones y aglomeraciones urbanas. (p. 6)

El concepto de hábitat,

integra diferentes actividades humanas o modos de habitar incluyendo tanto las prácticas sociales (praxis) como las actividades productivas (techené); así pues, el hábitat se constituye por la significación que los hombres y mujeres crea en el medio ambiente que habitan, no en abstracto sino en relación con las determinaciones del contexto social y político que se teje en comunidad. (Robles Joya, 2007, p. 29)

El hábitat se construye a partir de un trabajo colectivo, pues este es un conjunto de sistemas que se originan, evolucionan y transforman en el espacio personal de cada habitante, lo que, unido, conforma el escenario donde se desarrollan todas las actividades, a fin de lograr vínculos emocionales que sobrevienen a la aprobación, o no, del territorio generado (Isaza, 2012, p. 37).

Para Isaza (2012), la noción de reasentamiento, reubicación y relocalización son diferenciales en los proyectos y procesos en cuanto a las políticas que priman en las diferentes potencias financieras, pues entidades como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) causan que los desarrollos teóricos frente al tema (reasentamiento) estén condicionados por aspectos financieros, y es posible que el desconocimiento de la diferencia cause además impacto lingüístico y una afectación real dentro de la ejecución. De este modo, al hacer reasentamientos se obtendrán resultados diferentes. Las entidades en cuestión (BM y BID), en cuanto a la tendencia metodológica de análisis de traslado poblacional se inclinan más a la práctica que al concepto, en el que se desfigura el origen del movimiento de personas o el traslado en particular, este no suele deberse a una única causa, por el contrario, las causas que originan el reasentamiento son diferenciales en una población específica (Isaza, 2012, p. 9).

Hay dos variables fundamentales en el fenómeno y son cruciales: el tiempo y el lugar, Por ejemplo, no se puede esperar lo mismo de un traslado cuando el propósito es un proyecto de desarrollo que cuan-

do ese suceso ocurre a partir de un desastre natural de incalculables proporciones. Por lo tanto, la incidencia del tiempo se entiende a partir de cuantificar la demora en hallar la solución del problema que originó el traslado, en coherencia con las causas del mismo. El lugar, por su parte, se refiere al espacio en el que la solución debe ofrecerse, ante lo cual emerge la posibilidad de que el tejido social que estructura al conglomerado de habitantes sea fracturado en forma parcial o definitiva. Con referencias a esas variables se fundamentan los conceptos que se presentan a continuación.

Una primera noción de *reasentamiento* es definida como

una experiencia de vida que involucra la transformación de la cotidianidad, a partir de un traslado poblacional definido, fuera del entorno de permanencia original, cuyo propósito, es el mejoramiento de la calidad de vida y, por ende, la construcción o consolidación de un hábitat digno. (Isaza, 2012, p. 24)

Reubicación suele ser el término con el que se designa el mismo proceso objeto de análisis, sin hacer diferencia alguna, asumiendo que su significado es idéntico al de reasentamiento, cuando la realidad expone que, desde la perspectiva de hábitat, dicho término es menos trascendente, está desprovisto de algunos de los componentes presentes en el primer concepto, y se interpreta como un ejercicio basado en el movimiento de personas de un lugar a otro. Por lo tanto, la reubicación como concepto se torna confusa en algunos escenarios, presentándose: “como un procedimiento de traslado poblacional, dentro del mismo entorno de permanencia original, pero lejos de todo riesgo. Este puede ser temporal sin detrimento del sistema de relaciones sociales y de las actividades cotidianas de los moradores” (Isaza, 2012, p. 11).

Con respecto a la *relocalización*, el concepto ha sido menos empleado como asociado a la noción de traslado poblacional, y su utilización se asocia con un movimiento menor, es decir, un proceso menos trascendente en el que prácticamente el habitante vuelve a quedar en el mismo sitio que antes ocu-

paba; por supuesto, sin la vulnerabilidad a la que estaba expuesto antes del proceso. En ese sentido, el concepto de relocalización trata del traslado poblacional transitorio, sin detrimento del sistema de relaciones sociales, relacionado con el propósito de mejorar la calidad de vida urbana dentro del mismo entorno original de permanencia. En consecuencia, para la ubicación de los tres conceptos dentro del espacio-temporal se dice que el reasentamiento es de carácter permanente, la reubicación puede o no serlo, y la relocalización tiene carácter temporal (Isaza, 2012, p. 25).

Ahora bien, el *retorno* implica el regreso de la población a la zona expulsora y el sitio de origen o habitacional; el *desplazamiento* se considera como referido a la persona desplazada y, con ello, se remitió al marco nacional que atiende y conceptualiza el desplazamiento forzoso y los procesos inherentes al mismo (atención humanitaria, prevención, atención y protección o restablecimiento). Por lo tanto, se planteó lo que señala la Ley 387/97 con respecto al desplazamiento, la cual reconoce como desplazada a:

toda aquella persona que se ha visto forzado a migrar dentro del territorio Nacional abandonando su totalidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran en directa amenaza con ocasión de las siguientes situaciones: conflicto armado, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos. Infracciones del Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren el orden público. (Ley 387 de 1997, art. 1)

De igual manera, se deja claro que el desplazamiento no es una etiqueta permanente sino que, en virtud del mismo, esta (la persona) ha sido obligada a sufrir un proceso involuntario, o una sucesión de eventos relacionados con el conflicto armado, provocando su aislamiento y el desplazamiento (Escobar Victoria, 2006). Es así que el desplazamiento es una categoría social que no tiene carácter de permanencia sino de proceso.

En cuanto al concepto de *desastre*, se toma a Georgina Calderón Aragón, quien planteó que el desastre no es consecuencia de un fenómeno natural sino la consecuencia de una situación social, ya que las situaciones de desastre son creadas por las relaciones sociales (citada por Pérez, 2009). De igual manera, Hewitt dice que el enfoque dominante concibe los desastres como eventos temporales y territoriales en los cuales la casualidad principal deriva de extremos en los procesos físico-naturales (terremoto, huracán, tsunami, etc.), lo cual es un error si se considera que el desastre se va conformando a lo largo del tiempo por las condiciones sociales.

Respecto a la *vulnerabilidad*, no se puede entender de otra forma que no sea social. Wilches-Chaux plantea que la

vulnerabilidad es la “incapacidad de una comunidad para ‘absorber’, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente. Inflexibilidad ante el cambio. Incapacidad de adaptarse al cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo”. (citado por Pérez, 2009, p. 5)

Por otro lado, Chardon (2010) expresa que:

la vulnerabilidad corresponde a la probabilidad (es factible *a priori*, pero no seguro) de que un sujeto o elemento expuesto a una amenaza natural, tecnológica, antrópica o socio natural sufra daños y pérdidas humanas como materiales en el momento del impacto del fenómeno, teniendo además dificultad en recuperarse de ello, a corto, mediano o largo plazo. Lo que significa que la vulnerabilidad se considera antes, durante y después del evento. (p. 4)

Por lo tanto, los dos autores no difieren en los conceptos, ya que se centran en el punto neural que es la capacidad que tiene el ser humano para recuperarse al momento de ocurrir el suceso.

El riesgo se entiende como el resultado de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de elementos expuestos, como los sociales, económicos o ambientales, en un sitio determinado durante un periodo de tiempo definido y particular (Bohórquez, 2008, p. 82).

En cuanto al concepto de *amenaza*, según Cardona, se entiende como un

factor de riesgo externo de un sujeto o sistema, representado por un peligro latente asociado con un fenómeno físico de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que puede manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado produciendo efectos adversos en las personas, los bienes y/o el medio ambiente. Matemáticamente, expresada como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un evento con una cierta intensidad, en un sitio específico y durante un periodo de tiempo determinado. (citado por Thomas Bohórquez, 2008, p. 50)

Se precisa que, frente a la ejecución de los proyectos, las políticas de *reasantamiento* están cofinanciadas por entidades como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), asunto que conlleva una intervención directa de las políticas establecidas por estas potencias financieras dentro de los desarrollos prácticos de un reasantamiento (Isaza, 2012, p. 127).

Ahora bien, el concepto de *vivienda* se enmarcó desde la perspectiva de la historia de las ciudades y de las sociedades urbanas. Testimonios históricos relatan la existencia de zonas tukurizadas y con hacinamientos en las grandes ciudades del pasado: Babilonia, Atenas, Roma. La estratificación social, la dominación económica y la segregación religiosa, étnica y cultural son algunos de los factores que han determinado la carencia de un lugar donde habitar, cuya contra partida es el exceso en la opulencia de las viviendas de los poderosos (Roa y Carrascal, 2006, p. 22).

En general el uso de las *políticas públicas* implica determinantes en ejercicio de la política, a partir de ellas se propician cambios, en este caso sociales, que hacen frente a una problemática; dichos cambios se reflejan en el territorio y la ciudadanía. Finalmente las pautas de estas políticas se generan por una falencia o necesidad propia de un lugar, y son determinadas tanto por el origen como por lo contextual (Robles Joya, 2007, p. 43).

En cuanto a la *política social* como política pública, según Quintero (2008), está orientada a la satisfacción de las necesidades de la sociedad; no obstante, las justificaciones que buscan legitimar dichas necesidades no pueden ser concebidas como discurso técnico, pues obedecen tanto a las condiciones del entorno donde se materializan como a las de poder que existen entre los agentes involucrados; de ahí la importancia de reconocer en cada territorio la concreción de los alcances de la política social (p. 9).

De esta manera, la política social específicamente afecta los procesos de reubicación y se convierte en ese espacio de lucha en el que interactúan los diversos agentes sociales y es posible reconocer que “no se trata de la aplicación de una política, sino de la dinámica que se despliega por intereses y objetivos diversos, los discursos y saberes y las negociaciones y alianzas que se establecen en este proceso” (Quintero, 2008, p. 10).

En cuanto a los *procesos de desarrollo*, el trabajo se enmarcó en aspectos que plantean en primera instancia la Ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997, relacionados con el reasentamiento de población en riesgo. Por lo tanto, se citan leyes que enmarcan este concepto, como la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana, que se implementa con el fin de ordenar el desarrollo urbano en el país. El capítulo III de esta Ley se remite a los instrumentos o los medios que permiten a los gobiernos municipales y demás tomar el control en el ordenamiento de la ciudad. Esta ley por primera vez hace referencia a la problemática del reasentamiento por alto riesgo no mitigable; por lo tanto, se asume la necesidad de contar con una reserva —tierras urbanizables— para atender a las poblaciones sujeto de reasentamiento, así que define que es necesario tener en cuenta la prevención y la atención de desastres en la planificación local y nacional. Además, obliga a las entidades territoriales a levantar un inventario de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, los cuales deben ser reasentados en colaboración con el Instituto de Crédito Territorial, responsabilizando así a esas entidades de la realización de las acciones que eviten nuevas ocupaciones de predios.

Por otra parte se promulgaron las Leyes 2 y 3 de 1991. En primer lugar, la Ley 2 promovió el diseño y ejecución de planes de desarrollo, vivienda de interés social, asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, bancos de tierras y adquisición de inmuebles. Igualmente, en esta ley se habló sobre la reubicación de reasentamientos humanos, e incluye a las oficinas de planeación en la ejecución de inventarios en colaboración con las entidades que tienen a su cargo la atención y la prevención de desastres, destinando para las actividades de reubicación los suelos urbanos no urbanizados y los declarados de utilidad pública o interés social.

Por otra parte, la Ley 3 de 1991 crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, mediante el cual se pretende organizar el otorgamiento de subsidios de vivienda como un mecanismo para la adquisición, mejoramiento y saneamiento fiscal de las soluciones de vivienda para la población de menores ingresos en el país. Este subsidio se otorga tanto en dinero como en especie y solo puede ser entregado una vez por beneficiario. (Robles Joya, 2007, p. 55)

Con la Ley 388 de 1997 se transforman el desarrollo y el ordenamiento territorial urbano en Colombia, armonizando los contenidos de las disposiciones planteadas en la Constitución Política de Colombia de 1991; los legisladores se guiaron por los principios de fortalecimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y beneficios, principios que constituyeron el marco para la función pública del urbanismo y la participación democrática de las comunidades.

Por esta razón, la función pública del urbanismo se refirió a objetivos de ordenamiento territorial, y la participación democrática se replanteó como la obligación de los entes territoriales de fomentar la concentración de los intereses sociales a través de la participación de los pobladores y las instituciones. Uno de los mayores aportes de la Ley 388 a los instrumentos de ordenamiento territorial y a la planificación urbana son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), definidos como “instrumento

básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio” (Robles Joya, 2007, p. 56).

En síntesis, aunque se obtuvieron avances en las leyes antes mencionadas, estas han girado alrededor de temas ambientales tanto de recuperación como de prevención de desastres y el ordenamiento del suelo. Esto implica que el reasentamiento como proceso, con marcado énfasis en las comunidades sujeto de reubicación y de transformación de sus condiciones vitales de existencia, no es un tema que se haga evidente en la legislación (p. 57).

Se aborda la *gestión del riesgo* considerándola como una acción de sistematización y análisis, centrándose en la identificación de las amenazas antrópicas y naturales que ponen en riesgo al Jarillón del río Cauca y el Jarillón río Cali, mediante la creación de un escenario de riesgo, teniendo como referente la idea de que los asentamientos están asociados con los procesos histórico-sociales. Se tendrá en cuenta la caracterización de las amenazas y las vulnerabilidades existentes por inundación definidas para el municipio de Cali, haciéndose necesario profundizar sobre la percepción individual y colectiva del riesgo, y determinar las características culturales, de desarrollo y de organización de las comunidades que favorecen o impiden la prevención y la mitigación. Por lo tanto, hay que considerar los *desastres* para poder entender lo que implica esta situación, siendo necesario tener claridad sobre el vínculo que existe entre desastre y amenaza, vulnerabilidad y riesgo, ya que en la práctica la prevención de desastres actúa bien sea previniendo o mitigando la amenaza, o reduciendo la vulnerabilidad, para disminuir, en consecuencia, el riesgo; si esto no se logra, al final se puede considerar una situación de desastre (Thomas Bohórquez, 2005, p. 94).