



RIESGO DE DESASTRES & MOVILIDAD HUMANA

*Comprendiendo el vínculo entre el riesgo de desastres,
la migración y el desplazamiento forzado en Colombia*

Iniciativa Global de Gestión del Riesgo de Desastres (IGGRD)

Consultora: Martha Cecilia Ochoa Osorio

Junio 2023

Índice

Abreviaturas	1
Resumen	2
1. Comprender el Desarrollo Informado del Riesgo	3
1.1. Aplicación de una mirada interseccional.....	5
1.2. Comprender el vínculo entre migración y riesgo de desastres	5
1.3. Fragilidad	6
2. Contexto: Colombia	8
2.1. Amenaza, exposición, vulnerabilidad y capacidades.....	9
2.2. Recomendaciones.....	15
Referencias	16

Abreviaturas

EM2021	Encuesta Multipropósito 2021
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
IGGRD	Iniciativa Global sobre Gestión del Riesgo de Desastres
IDIGER	Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático
CMM	Centro Mixto de Migración
IPM2021	Índice de Pobreza Multidimensional 2021
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Institute)
ONG	Organización No Gubernamental
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PPT	Permiso de Protección Temporal
RID	Desarrollo Informado del Riesgo (Risk-informed Development)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SFDRR	Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (Sendai Framework on Disaster Risk Reduction)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)

Resumen

En los últimos años, los peligros exacerbados por el cambio climático y la pandemia de COVID-19 han incrementado la urgente necesidad de una reducción eficaz del riesgo de desastres (RRD). En respuesta, los gobiernos de todo el mundo buscan alinear las estrategias de RRD con los esfuerzos hacia la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático. Especialmente en contextos ya frágiles, las amenazas y los desastres chocan con las vulnerabilidades tal como los conflictos, el desplazamiento y la dinámica migratoria. Los riesgos en todo el mundo son cada vez más complejos, lo que requiere un enfoque sistémico de RRD para comprender la interacción de los peligros, la vulnerabilidad, la exposición y la capacidad en todos los sectores, comunidades y regiones.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (SFDRR, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo comprender, reducir y gestionar los riesgos en todo el mundo (UNDRR, 2015). En el contexto de minimizar los desastres y el desplazamiento relacionado con el clima, el SFDRR reconoce a los migrantes y las personas desplazadas como actores clave en los procesos de RRD y gestión del riesgo de desastres (GRD). Del mismo modo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) identifican segura, regular y responsable migración y movilidad humana como crucial para lograr un desarrollo sostenible y, por lo tanto, priorizan el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de adaptación a las amenazas relacionadas con el clima. En línea con estos marcos globales, comprender la naturaleza sistémica de los riesgos se ha convertido en una necesidad urgente para desarrollar enfoques más holísticos para la gestión de riesgos que tengan en cuenta la interconectividad de los sistemas. Con este fin, la gobernanza in-

tegrada del riesgo como un componente inherente del **desarrollo informado del riesgo - RID** (*por sus siglas en inglés*) permite fortalecer los procesos de priorización en la toma de decisiones.

En los últimos años, Colombia ha experimentado cambios significativos en la dinámica de movilidad humana (DANE, 2021). Como resultado de la crisis social, económica y política en Venezuela, más de 2.4 millones de migrantes y desplazados llegaron a Colombia desde 2015. La movilidad humana de Venezuela y el desplazamiento interno en Colombia por el conflicto armado, ha generado desafíos para la comunidad en Bogotá: la falta de urbanización planificada en combinación con otras dinámicas sociales complejas origina la consolidación de asentamientos de origen informal, en los que las personas a menudo son particularmente vulnerables y están expuestas al riesgo de desastres debido a una infraestructura deficiente o la prevalencia de amenazas de la naturaleza.

Elaborado en el marco de la Iniciativa Global de la Gestión del Riesgo de Desastres (IGGRD), el **objetivo** de este informe es proporcionar una visión general de las dinámicas interrelacionadas de: i) las condiciones prevalecientes del riesgo en los asentamientos de origen informal, ii) movilidad humana de la población venezolana y iii) la gestión del riesgo de desastres en la localidad de Usme del distrito de Bogotá en referencia a los hallazgos de la Encuesta Multipropósito 2021 (EM2021). Al examinar el vínculo entre las condiciones de riesgo de desastres en las comunidades de acogida, la exposición y vulnerabilidad (definiciones en página 3) se observa una mayor susceptibilidad de los migrantes y personas desplazadas por los impactos de amenazas. El informe busca destacar el potencial de mejora de las condiciones de riesgo de

desastres mediante la adopción del enfoque del RID.

1. Comprender el Desarrollo Informado del Riesgo

Los desastres pueden poner en peligro los logros y avances del desarrollo, reduciendo así las posibilidades de desarrollo sostenible en todo el mundo. Si se mantiene la tendencia actual, el número de desastres aumentará en aproximadamente un 40% hasta 2030 (IGGRD, 2022). A pesar de la creciente concientización, el riesgo de desastres no suele considerarse de manera adecuada en los procesos de planificación y programación del desarrollo. Para abordar esto, el **Desarrollo Informado del Riesgo** (RID) adopta un enfoque más holístico de los riesgos y exige que las partes interesadas incluyan continuamente la gobernanza del riesgo en los procesos de toma de decisiones.

Al abordar la naturaleza sistémica e interconectada de los riesgos, RID es un principio rector interdisciplinario, estratégico y flexible para la toma de decisiones hacia un progreso de desarrollo más resiliente y sostenible. El RID reconoce que los riesgos están influenciados por las propias actividades y elecciones. Un componente crucial del RID es la **gobernanza del riesgo**, que implica integrar la gestión de corto y largo plazo del riesgo de desastres en los procesos de toma de decisiones y en todos los niveles administrativos, incluidos sectores como infraestructura crítica, salud, transporte, energía y agua. Una buena gobernanza del riesgo considera los complejos y cambiantes escenarios de riesgo, los factores subyacentes del riesgo y, garantiza que los procesos de desarrollo se diseñen con la flexibilidad suficiente como para adaptarse a las necesidades cambiantes. Este enfoque requiere una cooperación coordinada y multinivel, y debe tener en cuenta las vulnerabilidades y las capacidades de los individuos, las co-

munidades y los sistemas para afrontar los posibles escenarios adversos. Guiada por el principio de "*no dejar a nadie atrás*", la gobernanza del riesgo se basa en la inclusión, representación y participación de las poblaciones marginadas y de las personas que sufren (múltiples) formas de discriminación, ya que estas personas y comunidades

Terminología según la UNDRR:

Exposición - La situación de las personas, la infraestructura, la vivienda, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles ubicados en áreas propensas a amenazas.

Vulnerabilidad - Las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de un individuo, una comunidad, bienes o sistemas a los impactos de las amenazas.

Amenaza - Proceso, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, daños materiales, trastornos sociales y económicos o degradación ambiental.

Capacidad - La combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad para gestionar y reducir el riesgo de desastres y fortalecer la resiliencia.

Consulte la [terminología de UNDRR](#) para obtener más información sobre la gestión del riesgo de desastres y términos relacionados, como amenazas, riesgos residuales o capacidad.



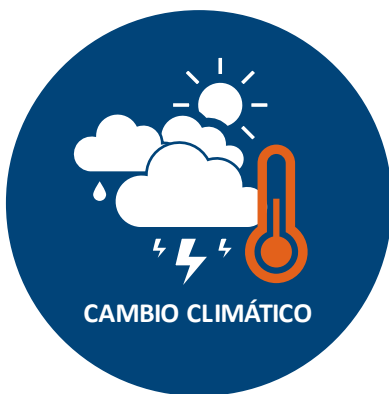
son especialmente vulnerables a los impactos de eventos extremos y los desastres.

Frente a los crecientes riesgos interconectados, RID es una premisa para el desarrollo sostenible y resiliente. Reconoce la naturaleza polifacética, dinámica y sistémica de los riesgos, y promueve la integración de la gobernanza del riesgo en todos los procesos de toma de decisiones.

GRD es una cuestión intersectorial y se esfuerza por reducir la vulnerabilidad de las personas, los hogares y la sociedad en su conjunto, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las personas y las comunidades para responder a las amenazas, de modo que, incluso si ocurre un evento muy extremo, no se convierta en un desastre. Por lo general, los fenómenos naturales no se pueden prevenir, pero su impacto puede mitigarse.

En el contexto de GRD, el riesgo de desastres se refiere a la probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre, con graves consecuencias mortales, sociales, económicas y ambientales. Los riesgos se derivan de la interacción de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad de reacción; por lo tanto, los riesgos pueden aumentar o disminuir debido a los cambios en una de estas variables. Los riesgos pueden ser exacerbados por factores como, la urbanización no planificada, la degradación ambiental, la desigualdad (de género), la fragilidad, los conflictos y se intensifican por el cambio climático y la movilidad humana.

Dentro del ciclo de la GRD, RID se centra en la prevención, reducción y preparación en la fase previa al desastre. Se dirige específicamente a los procesos de preparación de la planificación para mejo-



rar las capacidades de los actores, reducir los impactos de los desastres antes de que ocurran y fomentar la resiliencia del sistema a largo plazo.

1.1. Aplicación de una mirada interseccional

Todo el mundo es vulnerable a los desastres. Sin embargo, ciertas personas, grupos poblacionales y comunidades corren más riesgo de verse más afectadas que otras por los impactos de los desastres. Factores como el género, los ingresos, la ubicación, la edad, el origen étnico, o las discapacidades, así como las intersecciones de estas categorías influyen en cómo se desarrolla el riesgo de desastres. Esto es particularmente relevante en las **poblaciones migrantes y personas desplazadas en asentamientos de origen informal**. Además, la movilidad humana puede exacerbar los conflictos y tensiones existentes y llevar los distintos escenarios adversos a sus límites.

Las condiciones socioeconómicas existentes, las fuerzas de opresión y las estructuras de poder inciden en los riesgos y en nuestra capacidad para prevenir, prepararnos, hacer frente y recuperarnos de los desastres. La perspectiva interseccional desafía los enfoques de "talla única" para el desarrollo de capacidades al exponer suposiciones explícitas e implícitas sobre categorías sociales predefinidas.

Del mismo modo, se han presentado cambios en la política de igualdad de género de un enfoque predominantemente centrado en las mujeres a un enfoque interseccional. El enfoque interseccional proporciona una herramienta analítica que permite una comprensión más matizada de las necesidades, intereses, capacidades y experiencias de las personas.

El RID considera cómo las categorías sociales y las dinámicas de poder influyen en el riesgo en entornos específicos del contexto. Para fortalecer la resiliencia, existe la necesidad de comprender e incorporar tanto las consideraciones de desigualdad como un panorama de riesgo cambiante para adaptar políticas, proyectos e intervenciones.

1.2. Comprender el vínculo entre migración, desplazamiento y riesgo de desastres

En ciencias sociales, la movilidad humana se define como un *movimiento voluntario o forzado de personas* que surge de diversas razones sociales, económicas, familiares, políticas y/o ambientales (Oswald-Spring et al., 2014). Los eventos extremos y los desastres, entre otros, pueden desencadenar la migración y el desplazamiento, especialmente si no hay una respuesta organizada por el Estado y mecanismos de recuperación efectivos, y/o capacidades y recursos necesarios para que una comunidad pueda hacer frente o adaptarse. Desde una perspectiva de riesgo sistémico, la movilidad humana migratoria se percibe como un posible factor de riesgo si las comunidades de acogida no pueden proporcionar una calidad adecuada y acceso a los servicios básicos para todos. Las comunidades migratorias y de personas desplazadas a menudo son más vulnerables o están expuestas a riesgos adicionales debido a la marginación y a entornos socioeconómicos inseguros.

Analizar la movilidad humana en el contexto del riesgo de desastres requiere un enfoque sistémico para comprender cómo la migración y desplazamiento afecta los niveles de riesgo relativos y viceversa. Los registros muestran que **los desastres pueden afectar desproporcionadamente a las poblaciones migrantes y de desplazados debido a su mayor vulnerabilidad**. Además de vivir a menudo

en viviendas temporales o asentamientos de origen informal, diversos factores relacionados con el estatus socioeconómico, las barreras lingüísticas y culturales, el conocimiento limitado de las políticas locales, la conciencia limitada de las amenazas existentes, la marginación y las redes sociales limitadas aumentan la exposición de las poblaciones migrantes y de personas desplazadas. Es importante señalar que, a pesar del conocimiento de vivir en áreas peligrosas y propensas al riesgo, algunas comunidades autogestionan la prevención y mitigación de riesgos a través del intercambio de conocimientos y el trabajo participativo.

Desafortunadamente, la migración interna y transfronteriza y el desplazamiento a menudo se presentan como una amenaza para justificar la adopción de medidas de seguridad severas y discriminatorias, que posiblemente conduzcan a la exclusión social de las comunidades migrantes y de desplazados y a la fragmentación dentro de la sociedad. Por lo tanto, la gestión del riesgo debe esforzarse por repensar y replantear soluciones holísticas que no marginen a los migrantes y desplazados, fomentando la **participación de las poblaciones migrantes en los procesos comunitarios y reconociendo su capacidad para actuar como agentes en las soluciones propuestas**. Para evaluar los vínculos entre la movilidad humana y los riesgos de desastres, es necesario determinar la vulnerabilidad, la exposición y la capacidad de las personas migradas y desplazadas y compararlas con la población de las comunidades de acogida. Los resultados -desde las condiciones socioeconómicas preexistentes identificadas hasta los diferentes niveles de riesgo, podrían descubrir puntos de entrada para medidas de reducción del riesgo dirigidas a todos los residentes.

1.3. Fragilidad

Una responsabilidad clave para los países es cómo proteger no solo a sus propios ciudadanos, sino también a las personas migrantes y desplazadas, independientemente de su estatus legal. Sin embargo, a menudo los Estados frágiles no cumplen con esta responsabilidad, por ejemplo, por decisiones políticas deliberadas o por la insuficiencia de sus estructuras de gobierno. Debido a las deficiencias en el control democrático y estatutario de su monopolio sobre el uso de la fuerza, en su compromiso con los derechos humanos y en el estado de derecho, los Estados frágiles, en particular, no llevan a cabo plenamente el cumplimiento de sus obligaciones para los ciudadanos y, su provisión de bienes y servicios públicos es inadecuada. Estas debilidades, junto con los conflictos violentos, obstaculizan significativamente el alcance del desarrollo de estos países y aumentan la vulnerabilidad de los ciudadanos ante los desastres. Además, hay poco consenso sobre cómo incluir a los migrantes y las personas desplazadas en la coordinación y planificación de la RRD, especialmente en contextos frágiles.

Las narrativas predominantes sobre el clima y la seguridad tienden a enfatizar el componente de la amenaza del riesgo e ignorar el componente de vulnerabilidad, que es fácilmente influenciado por la fragilidad. Si se ignora esta conexión, las políticas y los programas de desarrollo, climáticos, humanitarios y de otro tipo pueden tener efectos negativos no deseados en las personas y las comunidades. A pesar de esta evidente necesidad, los responsables de la formulación de políticas y los profesionales de la RRD continúan omitiendo los contextos relacionados con los conflictos. Por lo tanto, falta información y datos sobre cómo los conflictos aumentan la vulnerabilidad de las personas ante los desastres y dificultan el logro de los objetivos de RRD.

La COP28 destacó que, a la luz de la complejidad de los riesgos climáticos y los impactos en entornos frágiles, se debe lograr una comprensión fundamental del riesgo. La reducción y gestión eficaces del riesgo de desastres dependen de estructuras gubernamentales y administrativas funcionales para proteger a las personas y garantizar una infraestructura resiliente, pero estas estructuras a menudo son insuficientes en contextos frágiles o de conflicto. De acuerdo con el principio de *no dejar a nadie atrás*, los enfoques de desarrollo, humanitarios y de paz han reconocido gradualmente las complejas realidades de las personas que las actividades de desarrollo pretenden apoyar. De este modo, se pueden desarrollar nuevos enfoques para reducir el riesgo de desastres y proteger a las comunidades más vulnerables.

La transición a una gestión de riesgos más sistémica requiere un mayor desarrollo de **la capacidad personal e institucional, mejores herramientas de diagnóstico de riesgos y enfoques operativos**. Los contextos multirriesgo aumentan los desafíos institucionales y organizativos de la gobernanza del riesgo. Esto debe ir acompañado de avances en la capacidad institucional y los mandatos que puedan deshacer los enfoques aislados para la toma de decisiones (ODI, 2019).

Las interpretaciones actuales de los desafíos sociales y las vías de cambio a menudo refuerzan respuestas institucionales aisladas que:

- Fomentan enfoques fragmentados e independientes para la gestión de riesgos;
- Crean sistemas de implementación que no estén diseñados para respuestas sistémicas u orientadas a causas (SILLMANN et al. 2022);
- No gestionan el cambio a largo plazo o los riesgos transfronterizos (ODI, 2019); y
- Desalinean el riesgo a través de múltiples sistemas de gestión de riesgos que no consideran las interrelaciones entre las amenazas y las diferentes escalas espaciales y temporales (ODI, 2019).

La implementación de la gestión del riesgo sistémico requiere un enfoque holístico para diagnosticar el contexto e identificar los puntos de entrada y los cursos de acción apropiados. Esto significa comprender mejor los factores que impulsan el riesgo y la resiliencia, incluidas sus interrelaciones, así como, a mayor escala, identificar, reconocer y abordar las causas estructurales de la vulnerabilidad.

2. Contexto: Colombia

Colombia es topográficamente diversa, atravesada por la Cordillera de los Andes y bordeada por llanuras de tierras bajas al este. Este paisaje diverso hace que Colombia esté sujeta a los impactos de frecuentes eventos climáticos extremos (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2021).

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el 88% de todos los desastres que han ocurrido en Colombia en los últimos treinta años son eventos relacionados con el clima. Además, el Informe Mundial de Riesgos 2022 ubicó a Colombia en el cuarto (4º) lugar entre los diez países con mayores niveles de riesgo a nivel mundial. Alrededor del 13% de la población está expuesta a inundaciones, inundaciones repentinas, deslizamientos de tierra, sequías y otras amenazas hidrometeorológicas y carece de las capacidades necesarias para hacer frente debido a condiciones socioeconómicas adversas. Estos son aún más complejos en los municipios con una prevalencia de violencia y conflicto.

Colombia en los últimos cinco años ha enfrentado movimientos de movilidad humana sin precedentes, principalmente debido a la crisis económica, política y social en Venezuela. Durante este periodo, un número considerable de alrededor de 2.4 millones de migrantes y desplazados llegaron y se establecieron en áreas ya expuestas a diferentes amenazas, lo que aumenta la complejidad de las condiciones de riesgo en Colombia. Esto es especialmente relevante en Bogotá, la aglomeración urbana más grande de Colombia, que alberga alrededor del 20% de todos los migrantes y gente desplazada. La urbanización no planificada ha dado lugar a que alrededor de una cuarta parte de las áreas construidas sean asentamientos de origen informal, que albergan a casi cinco millones de personas. Esos asentamientos de origen informal

están densamente poblados y presentan altos niveles de pobreza y desigualdad. Sus residentes viven en viviendas inadecuadas con acceso limitado o nulo a servicios básicos (MMC, 2020).

Estas zonas están particularmente expuestas y son vulnerables al riesgo de desastres debido a la infraestructura deficiente y las ubicaciones altamente propensas a diferentes amenazas.

Aunque Colombia ha establecido una sólida plataforma institucional y regulatoria para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, que se considera un modelo en América Latina, los esfuerzos para promover el Desarrollo Informado del Riesgo deben fortalecerse para comprender y reducir los riesgos complejos y salvaguardar los logros de desarrollo a largo plazo. Romper el ciclo de desastres y crisis depende de una GRD continua, coherente y decisiva en todas las etapas y en todos los contextos, niveles y sectores.

Este informe se centra **en la localidad de Usme en la ciudad de Bogotá** y los asentamientos de origen informal en **Compostela II y San Juan de Usme**, donde la urbanización no planificada y la expansión urbana ya prevalecían antes de los movimientos migratorios y de desplazamiento desde Venezuela desde 2015. La localidad de Usme es el foco de este informe debido a la prevalencia de zonas de riesgo complejas, movilidad humana y conflictos existentes. El gobierno distrital creó una Comisión Intersectorial donde pudieran converger los esfuerzos institucionales, técnicos y de cooperación para superar las barreras identificadas que limitan la integración de la población migrante y de gente desplazada venezolana y la mejora de su situación socioeconómica y condiciones de vida.

2.1. Amenaza, exposición, vulnerabilidad y capacidades

Factores de riesgo y exposición identificados durante las entrevistas con un grupo femenino de migrantes venezolanas: En general, los hallazgos del estudio se consideran típicos de los asentamientos de origen informal y están en línea con los hallazgos recientes dentro de la comunidad científica.

1 | El Plan Local de Gestión de Riesgos de Usme identificó que los principales escenarios de riesgo constituyen amenazas naturales como terremotos, inundaciones y movimientos en masa. Además, los peligros antropogénicos como los incendios forestales, los accidentes de tránsito, la construcción de viviendas inadecuadas, la extracción no planificada de minerales y materiales de construcción contribuyen al aumento de los niveles de riesgo.

2 | Se ha determinado que los deslizamientos de tierra son el principal peligro en la localidad de Usme. Su ocurrencia se ve favorecida por las características del paisaje montañoso, la urbanización no planificada de las laderas, la deforestación, la inestabilidad de las laderas a través de las actividades mineras y las deficiencias en los sistemas de drenaje.

3 | Según el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER, 2021a), alrededor del 78,98% de la localidad de Usme está expuesta a deslizamientos de tierra y procesos de erosión.

4 | Los grupos criminales conocidos como "Los Tierreros" venden propiedades y tierras en el mercado informal en áreas propensas al riesgo, como Usme, Kennedy, Ciudad Bolívar, San Cristóbal o en reservas naturales a personas de bajos ingresos. Debido a la falta de control por parte de las entidades del distrito, la escasez de recursos económicos y el acceso limitado a viviendas asequibles, esto presenta una opción factible para las poblaciones migrantes. La construcción de viviendas ilegales, así como la eliminación de aguas residuales y pluviales en laderas refuerzan el peligro de deslizamientos de tierra.

5 | La basura y el inadecuado proceso de manejo de los residuos presentan un riesgo ambiental significativo. Aunque se prestan servicios de recogida de residuos, la gestión eficaz de los residuos no es impuesta ni asumida por los residentes, lo que genera contaminación y afecta a la estabilidad de los taludes.

Construcción de la vulnerabilidad (*identificado en un taller de grupo focal con un grupo de mujeres migrantes venezolanas*). Durante las entrevistas se identificaron los siguientes factores de vulnerabilidad:

- Tener el **estatus migratorio definido y formalizado a través del Permiso de Protección Temporal (PPT¹)** reduce las condiciones de vulnerabilidad de la población.
- El desconocimiento de la exposición a amenazas naturales dentro de la interacción diaria resulta en una percepción muy baja de las condiciones de riesgo en el área.
- La condición de migrante excluye a la población de observar y participar en procesos comunitarios relacionados con la gestión del riesgo de emergencias y desastres.
- Las actividades delictivas y la violencia doméstica dan lugar a una sensación de inseguridad y vulnerabilidad mayor.

¹ Permiso de Protección Temporal: Un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en Colombia en condiciones de regularidad migratoria especial por su término de vigencia.

- La falta de disponibilidad de información relacionada con el riesgo de desastres resulta en una falta de conocimiento de las condiciones de riesgo y los planes de contingencia de la comunidad.
- La inaccesibilidad de la comunidad a través de largas escaleras y caminos estrechos perjudica a los adultos mayores y a las personas con discapacidad.



Ilustración 2: Casa con grietas e infraestructura eléctrica colapsada

Estudio de caso San Juan de Usme:

Zonificación y reasentamiento

El caso de San Juan de Usme sirve como ejemplo de intervenciones parciales que, al no considerar situaciones preexistentes de vulnerabilidad, fomentan la aparición de nuevos riesgos.

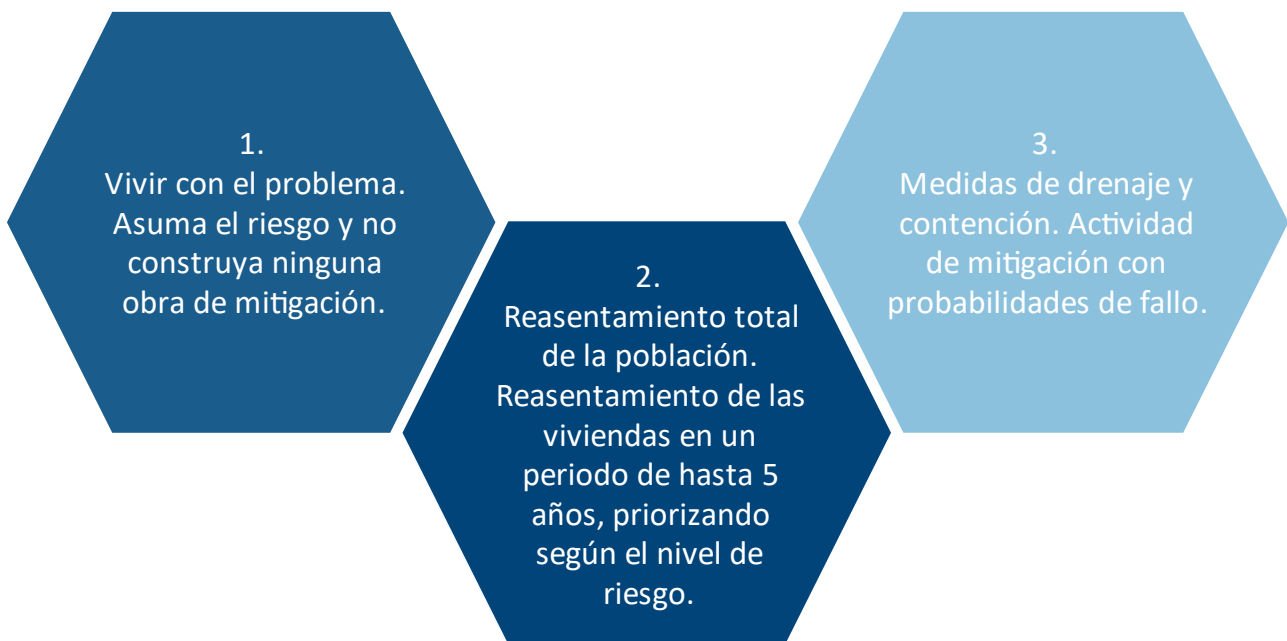
En 2010, un informe técnico (CT-5824) destacó la amenaza de deslizamiento de tierra prevaeciente en el área. Después de evaluar las opciones de mitigación, el municipio favoreció la legalización del asentamiento. Sin embargo, cuando el peligro de deslizamiento de tierra aumentó drásticamente debido a fugas de agua (sub)superficial que resultaron en zonas de alto riesgo, se elaboró un programa de reasentamiento de acuerdo con las zonas de peligro. Esto ejemplifica cómo los riesgos pueden originarse como resultado de decisiones que no fueron lo suficientemente informadas sobre el riesgo. En el caso de Usme, la legalización del asentamiento conllevaba medidas de mitigación, como la gestión del agua y las medidas de esta-



Ilustración 3: Carreteras colapsadas

bilización que condujeron a la expansión de la zona urbanizada y a más viviendas informales. Esto, a su vez, aumentó el peligro de deslizamiento de tierra y la exposición del asentamiento como tal. Si bien el gobierno distrital gestionó el riesgo existente, surgieron riesgos adicionales, lo que muestra el dilema de implementar medidas de mitigación insuficientes en áreas ya propensas a amenazas.

El gobierno local propuso tres opciones para abordar el problema de los riesgos de deslizamientos de tierra:



Para comprender la dinámica del asentamiento, se realizó una entrevista con un líder comunitario, quien enfatizó que las necesidades y expectativas de los residentes afectados no se reflejan en las intervenciones gubernamentales propuestas ni el programa de reasentamiento. La comunidad considera insuficientes los lugares y condiciones de vivienda alternativos ofrecidos. Por lo tanto, los residentes prefieren permanecer en las áreas peligrosas del asentamiento. Al mismo tiempo, los asentamientos se encuentran en un proceso persistente de abandono y deterioro, debido a los procesos avanzados de deslizamiento de tierra (ver **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** y Figura 5). Los residentes afirman no haber sido contactados por el gobierno en el proceso de reasentamiento y perciben que esta falta de comunicación debilita los esfuerzos de confianza y cooperación.

Por otra parte, se debe considerar que la gobernanza del riesgo no siempre es responsabilidad exclusiva de IDIGER, sino que requiere la cooperación de varias entidades de distrito. Los procesos de reasentamiento son complejos, ya que requieren la implementación de una serie de acciones que involucran a propietarios de viviendas, residentes, autoridades del distrito, agencias ambientales y proveedores de servicios públicos. Esto ralentiza el reasentamiento y la restauración de la zona, lo que a veces resulta en tensiones dentro de la comunidad, disputas interinstitucionales y nuevas ocupaciones en asentamientos ya desocupados.

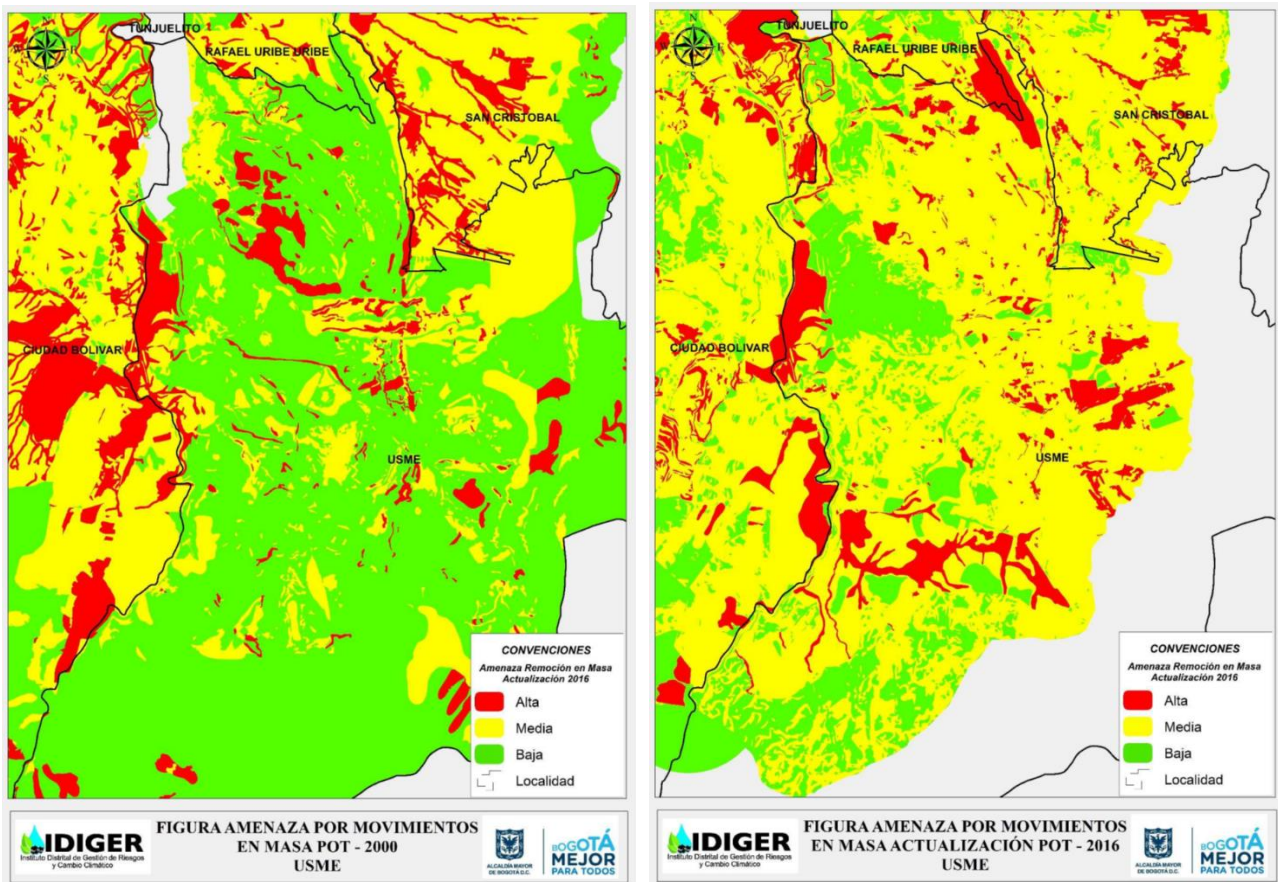


Ilustración 4: Comparación de zonas de peligro entre 2016 y 2000 en Usme (IDIGER, 2021a)

Resultados de la evaluación de interseccionalidad en Usme, Bogotá

- En comparación con el promedio en Bogotá, hay más niños de 0 a 14 años, más mujeres de 15 a 29 años y menos mujeres entre 30 y 49 años en Usme. Esto implica que se necesitan medidas específicas para las niñas y las jóvenes relacionadas con la atención de la salud infantil, el acceso a la educación, el trabajo en el empleo formal, las políticas para prevenir la deserción escolar y el acceso a la salud sexual y reproductiva para las jóvenes, para prevenir el embarazo infantil y adolescente, los embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual.
- En Usme, 3 de cada 4 personas de 50 a 64 años son mujeres, lo que implica vulnerabilidades específicas de género relacionadas con la generación de ingresos y la sostenibilidad, los riesgos para la salud y la propensión a las enfermedades degenerativas crónicas y los riesgos sociales.
- No existen diferencias significativas entre personas de diferentes géneros en posesión del PEP² en Bogotá. Sin embargo, Usme muestra la mayor desigualdad de género en cuanto al acceso al PEP, con solo el 13% de las mujeres residentes en Usme con PEP, frente al 20,8% de los hombres ubicados en la misma

² El PEP fue el permiso especial de residencia para los ciudadanos de origen venezolano radicados en Colombia, su objetivo era permitir el tránsito de migrantes venezolanos que se encontraban en el país, este documento tenía una validez por periodos de dos años.

zona. Esta situación puede resultar en un acceso limitado a los programas y servicios en el distrito, colocando a las mujeres en desventaja en comparación con los hombres.

También hay poca interacción entre la población migrante venezolana y gente desplazada y las instituciones para comprender y evaluar las condiciones del riesgo de desastres de manera más integral. En las entrevistas con el grupo de mujeres, la falta de interacción se explica por la falta de conocimiento de los procesos institucionales por parte de la población migrante y de la gente desplazada.

Condición social de vulnerabilidad en Usme

La siguiente sección resume los datos científicos del IPM2021 en relación con la experiencia personal compartida por las mujeres migrantes venezolanas en Usme en las charlas del grupo focal:

Según el IPM2021, Bogotá tiene un **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de 6.4%**, mientras que Usme tiene un IPM de 12.8% para toda la población y 39.2% para la población migrante venezolana y la gente desplazada. Midiendo la proporción de personas en hogares cuyos ingresos no les permiten cubrir las necesidades básicas de alimentación, servicios públicos, vivienda y educación, el Índice Monetario de Pobreza se situó en 38.5% para Bogotá y 57.8% en Usme en 2021. Los datos muestran que la pobreza monetaria en Usme creció más del 20% desde 2017, lo que debe examinarse a la luz de la llegada de migrantes venezolanos y gente desplazada a Usme entre 2018 y 2019, así como la pandemia de COVID-19. La mayoría de las mujeres residentes declararon que sus **ingresos** dependen de las ventas informales, la recolección de material reciclable o trabajos ocasionales, con un salario diario de entre \$35.000 y \$40.000, trabajando 8 horas o más por día, incluidos los fines de semana y días festivos. Los ingresos irregulares crean condiciones de vulnerabilidad, ya que limitan sus capacidades para acceder a vivienda, alimentos y servicios básicos. Según el IPM2021, alrededor del 13.4% de la población de Bogotá vivía **en pobreza extrema** y en Usme alrededor del 17.9%, donde el número de migrantes venezolanos que viven allí aumenta al 26.7%.

En cuanto a **la vivienda y los servicios públicos**, Usme está bien cubierta en términos de agua, energía, alcantarillado y provisión de servicios de gas, entre otros. Sin embargo, la población migrante tiene un acceso limitado a estos servicios debido a los altos costos. Las participantes del taller del grupo focal afirmaron que el pago de los servicios públicos como arrendatarios, generalmente se comparte con otras familias que viven en la misma propiedad. No hay forma de conocer el nivel de consumo de cada familia, ni existe la posibilidad de presentar una queja a los propietarios, lo que resulta en pagos no transparentes y potencialmente injustos. Adicionalmente, hay **un hacinamiento del 34.9% en Usme y un hacinamiento crítico para la población venezolana con un 9.2%, precedido solo por la localidad de Bosa con un 13% de hacinamiento crítico**. El **tamaño promedio de los hogares** en Usme es de 4.7 personas.

En cuanto a **la distribución por edades**, las personas en Usme tienen en promedio 25 años, lo que crea necesidades y presión en términos de trabajo, educación, salud sexual y reproductiva y uso del tiempo libre. Se logra un promedio de 7.4 años de escolaridad. En términos de **características del mercado laboral**, Usme tiene el mayor porcentaje de informalidad en Bogotá (55.7%), así como para la población proveniente de Venezuela (64.5%) en comparación con las otras áreas. Según los testimonios de las mujeres migrantes de la

zona Compostelana, la forma de generar ingresos es a través del empleo informal, a menudo creando dependencias de parejas, hijos u otros familiares; especialmente, ya que no tienen acceso a beneficios sociales y no se les paga el salario mínimo legal. La **tasa de desempleo** de la población migrante venezolana en Usme es del 10%. En general, Usme tiene una tasa de empleo formal del 48.8% entre la población migrante venezolana y gente desplazada.

La movilidad humana y la consolidación del riesgo de desastres en el sector de Usme comparten el elemento común de vulnerabilidad. Gran parte de la población migrante y de gente desplazada en el área analizada tiene vulnerabilidades preexistentes, a menudo relacionadas con su condición socioeconómica antes de migrar o ser desplazada (por ejemplo, no haber completado la educación secundaria, lo que limita su fuente de ingresos en el sector de empleo formal). Para algunos, esta condición, combinada con la falta de acceso a los planes de protección social, creó la presión para migrar en primer lugar. No es posible concluir que los escenarios de riesgo de desastres en Usme se hayan visto exacerbados por la llegada de la población migrante venezolana y la gente desplazada debido a la falta de evidencia. Al mismo tiempo, los migrantes y desplazados y, en particular, las mujeres migrantes son más vulnerables y están más expuestos a peligros que otros residentes en las áreas (debido a la vivienda, los ingresos, el acceso a los regímenes de seguridad social, etc.) que requieren un enfoque sistémico e interseccional sensible al género para las medidas de gestión del riesgo de desastres.

Los indicadores sociodemográficos analizados mostraron que existe una mayor correlación entre las condiciones de pobreza en Usme en comparación con otras localidades con poblaciones migrantes de Venezuela y desplazados. Aunque Usme no se ubica en la tasa más alta de población migrante y desplazados, muestra las tasas más altas de desigualdades sociales, económicas y demográficas. La limitada conciencia y preparación para los riesgos puede exacerbar considerablemente la vulnerabilidad, lo que resulta en más pérdidas y daños. La población migrante y los desplazados carece de conocimiento sobre eventos pasados en el área que afectan su percepción de riesgo (por ejemplo, las mujeres entrevistadas migraron de una región costera a una zona montañosa con diferentes amenazas y exposición). En las entrevistas, por ejemplo, las mujeres expresaron sus preocupaciones sobre los riesgos determinados socialmente, especialmente con respecto a su seguridad personal en el área, sin reconocer otros riesgos, por ejemplo, provocados por amenazas como inundaciones o deslizamientos de tierra. Las áreas urbanas tienen opciones limitadas de vivienda asequible con baja exposición a amenazas naturales. Como resultado, la expansión urbana a menudo ocurre dentro de áreas propensas a peligros.

Además, la acción tardía del gobierno local para aplicar suficientes medidas de gobernanza y seguridad ante los riesgos en Usme, se manifestó una vez que llegaron más residentes impulsando la creación de asentamientos de origen informal de alto riesgo. Los planes de reasentamiento obligatorio generaron tensiones dentro de la comunidad, ya que los residentes perciben esta falta de acción como el impulsor del riesgo, especialmente porque los reasentamientos planificados no satisfacen sus necesidades.

2.2. Recomendaciones

La Comisión Intersectorial ha identificado puntos de entrada para reducir las barreras relacionadas con el fomento de la resiliencia. Sin embargo, la atención sigue centrándose en la respuesta a los desastres más que en la prevención. Es necesario mejorar la acción conjunta y la promoción para reducir la vulnerabilidad y las condiciones de riesgo de la comunidad. Esto solo puede hacerse comprendiendo la dinámica compleja y sistémica de la emergencia de riesgos locales y asegurando la inclusión a través de políticas de integración. Aunque la Comisión Intersectorial permite la participación de las ONGs que trabajan con la población migrante y desplazados, es necesario elevar el nivel de participación de diversos actores para reflejar y reunir las necesidades reales. En resumen, es necesario que haya una mayor conciencia de los riesgos multidimensionales en las comunidades. Por esta razón, es esencial una mayor investigación, políticas y desarrollo de capacidades para promover y desarrollar esquemas de empoderamiento y participación ciudadana que permitan una mayor consolidación de las diversas vías, teniendo en cuenta las medidas de prevención y reducción del riesgo. Esto significa que no sólo es importante la participación en los procesos de toma de decisiones, sino también la promoción de un papel activo y dinámico de las comunidades en la construcción de una visión del desarrollo local. Además, el enfoque adoptado en Usme y las experiencias recopiladas pueden aplicarse y ampliarse en diferentes localidades de Bogotá o en toda Colombia.

Principales recomendaciones:

- Permitir y potenciar una participación amplia y continua de la sociedad civil. Asegurar que la comunidad y las personas en situación de vulnerabilidad participen en los procesos de toma de decisiones que abordan los riesgos, incluidos los relacionados con la interseccionalidad.
- Asegurar espacios de desarrollo de capacidades para reducir, prepararse, gestionar y responder al riesgo de desastres.
- Utilizar una comunicación de riesgos clara y adaptada, con conceptos y medidas de fácil entendimiento (en el desarrollo de capacidades, campañas de sensibilización, sistemas de alerta temprana).
- Monitorear los cambios de las estructuras de poder y las categorías interseccionales en un contexto dependiendo de los factores de influencia, como el cambio climático, la fragilidad o los impactos de los desastres.
- Evitar la simplificación de un contexto: reconocer la complejidad. Evitar generalizaciones y reconocer las diferencias intragrupo en la exposición al riesgo, la vulnerabilidad y que las comunidades no son homogéneas ni estáticas. Implementar medidas para garantizar la participación de individuos y grupos en situaciones particularmente vulnerables.
- Crear conciencia de que el riesgo es sistémico y que si no se aborda la interseccionalidad y las desigualdades (de género), las vulnerabilidades aumentan.
- Buscar, recopilar y compartir tantos datos desglosados sobre el contexto como sea posible para rastrear las desigualdades sociales existentes y los modos de discriminación que se cruzan que incluyen categorías como género, edad, discapacidad, ingresos, etnia y más. Utilizar los datos o análisis existentes sobre las desigualdades como punto de partida para encontrar puntos de entrada.
- Diseñar y compartir la recopilación de información y bases de datos que sean accesibles, prácticas y fáciles de usar.
- Realizar entrevistas cualitativas y diálogos entre múltiples partes interesadas donde los análisis cuantitativos dejan puntos ciegos.

Referencias

- DANE (2021). Caracterización de los migrantes y retornados desde Venezuela a partir del CNPV-2018. ISSN: 2805-6345 (en línea).
- GIDRM (2023). Análisis de las dinámicas migratorias de la población venezolana y la configuración de escenarios de riesgo ante amenazas naturales, socio-naturales y antrópicas en Bogotá. Prepared by Martha Cecilia Ochoa Osorio.
- GIDRM (2022). Fortalecimiento de la toma de decisiones para un desarrollo informado sobre el riesgo: Lecciones aprendidas del desarrollo económico resiliente al clima. Extraído de https://www.gidrm.net/user/pages/get-started/resources/files/Strengthening_DecisionMaking_for_RID_final.pdf
- IDIGER (2019). Plan Local de Gestión del Riesgo y Cambio Climático PLGR-CC. Retrieved from <https://www.idiger.gov.co/documents/220605/494708/PLGRCC+Usme.pdf/52cf5b7f-54f7-4658-8991-a00c4f0b2f5d>
- IDIGER (2021a). Anexo técnico no. 1c. Estudios básicos “Amenaza por movimientos en masa en zona urbana y expansión urbana”. POT Bogotá.
- IDIGER (2021b). Proyecto actualización del componente de gestión del riesgo para la revisión ordinaria y actualización del plan de ordenamiento territorial. Anexo técnico no. 1C. Retrieved from <https://www.sdp.gov.co/content/anexo15dts>
- IDIGER (2021c). Caracterización general de escenarios de riesgos del Plan Local de Gestión del Riesgo – Localidad de Usme.
- Lavell, A. (2010). Gestión ambiental y gestión del riesgo de desastre en el contexto del cambio climático. Disponible en: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19838>
- MMC (2020). Estudio de caso de Migración Urbana Mixta – Bogotá. Extraído de <http://www.mixedmigration.org/resource/urban-case-study-bogota/>
- ODI (2019). Desarrollo informado por el riesgo: de la crisis a la resiliencia. Extraído de <https://cdn.odi.org/media/documents/12711.pdf>
- ODI (2023). Cuando los desastres y los conflictos chocan. Extraído de <https://odi.org/en/about/features/when-disasters-and-conflict-collide/>
- Oswald- Spring, U, et al. (2014). Vulnerabilidad social y género entre migrantes ambientales. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México. 553p. ISBN: 978-607-02-5890-9, p.31 -148. Recuperado de: https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Libro_14_08.pdf
- Sillmann, J., Christensen, I., Hochrainer-Stigler, S., Huang-Lachmann, J., Juhola, S., Kornhuber, K., Mahecha, M., Mechler, R., et al. (2022). ISC-UNDRR-RISK KAN Nota informativa sobre el riesgo sistémico. Consejo Internacional de la Ciencia, París, Francia. Extraído de <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/17848/>.
- El Grupo Banco Mundial (2021). Perfil de Riesgo Climático: Colombia. Extraído de https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/15520-WB_Colombia%20Country%20Profile-WEB%20%283%29.pdf
- UNDRR (2015) Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

Créditos fotográficos: © Martha Cecilia Ochoa Osorio

Publicado por
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Sede: Bonn y Eschborn, Alemania

Iniciativa Global de Gestión del Riesgo de Desastres (IGGRD)
Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
53113 Bonn, Germany
info@gidrm.net | www.gidrm.net | www.giz.de

Contacto
Jacqueline Begerow
jacqueline.begerow@giz.de

En nombre de
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)
División G23- Paz y Seguridad

BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Alemania
+49 (0)30 18 535-0 | poststelle@bmz.bund.de | www.bmz.de