The Bartlett Development Planning Unit

UCL

Colombia, Peru & Mexico
Diagnostic Report 1/4

Allan Lavell, Elizabeth Mansilla, Angel Chavez, Omar-Dario Cardona & Maria-Pilar Perez

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Credits This report was elaborated by Allan Lavell based on documents by Elizabeth Mansilla, Angel Chavez and Omar-Dario Cardona and Maria-Pilar Perez. The present version has been reviewed and commented by Anthony Oliver-Smith. July 30, 2015

This document is an output from a project funded by the UK Department for International Development (DFID) and the Netherlands Directorate-General for International Cooperation (DGIS) for the benefit of developing countries. However, the views expressed and information contained in it are not necessarily those of or endorsed by DFID, DGIS or the entities managing the delivery of the Climate and Development Knowledge Network, which can accept no responsibility or liability for such views, completeness or accuracy of the information or for any reliance placed on them.

The Research project Reducing Relocation Risk in urban areas is carried out by The Bartlett Development Planning Unit (DPU) at UCL, the Indian Institute for Human Settlements (IIHS) the Latin American Social Science Faculty (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), and Makerere University.

This report is downloadable for free from: **www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/reducing-relocation-risk/**

The findings, interpretations and conclusions expressed here do not represent the views of any organisations that have provided institutional, organisational or financial support for the preparation of this paper.

This document can be cited as: *Lavell, A., Mansilla, E., Chavex, A., Cardona, O., Perez M. Diagnostic report. Colombia, Peru and Mexico (1/4). The Bartlett Development Planning Unit (DPU) and the Latin American Social Science Faculty (FLACSO). www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/reducing-relocation-risk/ July 30, 2015 [The report is an output of the project Reducing relocation Risk in Urban areas]*

Colombia, Peru & Mexico
Diagnostic Report 1/4

Allan Lavell, Elizabeth Mansilla, Angel Chavez, Omar-Dario Cardona & Maria-Pilar Perez

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Contents

Prologue 5

1 **Populations At Risk: Process And Product** 7

2 **Dealing with resettlement: the administrative, organizational, institutional and financial factors** 11

2.1 On nomenclatures and definitions: defining the subject areas for action and their internal differences 11

2.2 On direct policy, strategy, normative, legislative, guideline, criteria and other aspects related to "resettlement" 12

2.2.1 On policies and laws 12

2.2.2 On instrumentation and the resettlement process 13

2.2.3 On territorial organization, risk reduction and resettlement 14

2.2.4 On Institutions and organizations: the play of stakeholders 15

3 **Cases of resettlement in the three countries: towards the identification of elements of a typology** 16

4 **Beneficiaries** 17

Citations 17

Annex 1. Key concepts and definitions 19

Annex 2. Typology of Case studies 21

COLOMBIA. DIAGNOSTICO 25

PERU. DIAGNOSTICO 51

MEXICO. DIAGNOSTICO 91

Prologue

Resettlement of population and the search to reconstitute their livelihoods, infrastructural and social, cultural and psychological bases has been enacted voluntarily and involuntarily under diverse economic, social and environmental conditions. The demand for land for the development of new large scale infrastructure projects or urban renovation, the need to settle persons expelled from their places of origin due to conflict, and relocation and resettlement due to the incidence or potential incidence of damaging physical events, are the most prevalent and well known of these types of movement. Any of these movements and processes (unless completely spontaneous) need legal or normative frameworks in which to operate, institutional and organizational set ups for achieving set goals, mechanisms for financing and systems for monitoring. Experience has shown that many such processes incite social conflict, competing demands and dissatisfaction and suspicion of government and its ability to provide solutions, whilst many are not carried out in planned, participatory, sustainable and sustained manners. Although a common principle is that resettlement should be a means of last resort, uncertainty always exists as to the veracity of this principle when applied to and analyzed with reference to concrete cases of relocation. Moreover "last resort" is many times forgone as a concept when faced with the prohibitive costs of resettlement.

Where resettlement is related to the existence or potential existence and impact of damaging physical events, of climatic and meteorological, geological, geomorphological or oceanographic origin, such practice may be considered part of what is now commonly known as "Disaster Risk Management" and constitute one of the many methods available for "reducing" (corrective management) or "anticipating or preventing" (prospective management) disaster (and increasingly, climate change related) risk. This is many times related to land use planning and territorial organization schemes. In fact, independent of the disaster risk link, it could also be conceived that resettlement be a concern deriving essentially from land use and territorial organization planning and that the criteria used thus differ or vary from those that militate where DRM concerns and practice is prevalent and the starting point for the process. Disaster risk related relocation and resettlement may take one of many forms and be inspired and conducted under many different institutional and organizational, legal and normative, planning and participatory schemes.

The objective of this short document is to bring together the more salient aspects that derive from a short diagnostic exercise undertaken in Peru, Mexico and Colombia, on the demand for and the process of resettlement when faced with climate related risk and disasters. This exercise was undertaken as the first phase of a wider research process on resettlement and decision making and its associated costs and benefits in Latin America, which in itself forms part of a wider research endeavor including Africa and India.

The full diagnoses for the three Latin American countries (in Spanish) can be consulted in separate documents apart from this summary. These cover aspects relating to the origins and significance of urban population risk, research or discussion ensuing from urban risk or resettlement processes, the organizational and institutional mechanisms existing for dealing with this, especially through resettlement, and a review of selected cases of resettlement with the intention of identifying particular sites for field work study but more importantly at this stage, in order to identify the range of possible modalities of resettlement-relocation that exist (basis of the construction of a typology). These diagnoses are limited in scope by time factors and concentrate on the more essential descriptive and analytical elements. Deeper analysis of found conditions will be the subject of selective research in the future. The principle idea of the diagnoses is to identify conditions

and circumstances that warrant greater reflection and consideration in the near future.
In the present "synthesis" we will highlight comparative and contrasting contexts and conditions in the three countries, at times introducing reflections based on other experiences in the LAC region. As opposed to a detailed repetition of information recorded in the three country diagnoses we will attempt to project the highlighted comparative and idiosyncratic aspects in such a way that it allows us to identify research challenges for the future.

In particular we will highlight the contrasting ways in which urban population and livelihood risk is constructed over time; the magnitude of the problem and what may be expected in the future with continued urban growth and increased climate stressors; the institutional and organizational structures involved in decisions to resettle and the ways resettlement processes are enacted, the how and with what; the guidelines or criteria used in such decisions and practice; and summary examples of resettlement, the motives and types of movement experienced. Documentation and referencing for these summary conclusions may be consulted in the country diagnoses as such.

In annex 1 a glossary of key concepts and terms as used in this report may be found. Only new references cited here will be included in our bibliography. All other sources and citations can be found in the base country analyses.

Populations at Risk: Process and Product

Latin America, amongst southern continents has the largest relative numbers of persons living in cities and towns-close to 80% according to UN Habitat figures. This can be expected to increase in the future as countries with lower relative rates of urbanization join the growing urbanized community— most Central American countries along with Bolivia and Paraguay, for example.

Although constantly growing over the last 50 years, urban population increase has passed through different periods and has been fed by different and changing structuring processes. This also applies to the growth and nature of disaster risk for urban populations, a type of risk that is molded and modified by the particular processes that lead to urban growth, structure and development. Here we are assuming that urban risk as a concept refers to risk that is generated by any of the particular processes we consider to be "urban" (as opposed to rural, sectoral, etc). In particular we refer to processes leading to concentration, centralization and densification; urban segregation and the divided city (between the more prosperous and those marginalized or excluded from the benefits of modern growth and development); processes of environmental degradation both within and without cities but present because of the concentrated demand for natural space and resources; the nature of governance arrangements and the lack of overall coordination between different hierarchical and bureaucratic levels (see Mitchell et al 1999; Lavell, 2000).

Mexico

In the Mexican case a broad division is made between the post WW II process of urban concentration associated with import substitution industrialization and the growth of commercial agriculture with the expulsion of the population from rural to urban areas, and that associated with the post 1980s process of liberalization, free trade and reduction in the size of the State, accompanied by successive periods of economic crisis.

In the first case where the search for cheap industrial labor and the need for cheap industrial inputs was a major factor in rural expulsion, population was concentrated increasingly in a small number of metropolitan areas-Mexico City and Monterrey in particular. Little urban planning occurred and extreme deficits in infrastructure were suffered. Location of poorer groups in poorer and more hazard prone areas was prevalent.

In the second period, which extends from the crisis at the end of the 1970s through to the present time, changing patterns of urban growth have been witnessed with an important surge in the growth and size of smaller cities in the provinces, under the aegis of economic restructuring and a decline in the functions and role of the State in the provision of basic needs and infrastructure. During the 1960s and 1970s cities such as Guadalajara, Queretaro, Toluca and Puebla grew rapidly under the influence of industrial decentralization, but since the 1980s this has extended to far more centres outside of Central Mexico, including the frontier cities with the USA.

The abandonment of government planning functions during the post 80s period along with the growth of private sector speculative interests and practice in the urban land market and the privatization of many types of infrastructural and service provision has occurred. Moreover, increased decentralization to municipalities has led to fiscal decentralization and the pressure to generate more local resources, public service concessions to private sector and the development of large urban land developers under speculative conditions. Such conditions have all led to "increased risk in cities". This is manifest in the constant informality of land use and occupation in non-apt areas; construction for the working classes by urbanizers in high hazard prone areas-cases exist of houses declared non habitable even before being handed over to their owners, while in the case of Hurricane Manuel and its

impacts in Acapulco in 2013 a case was discovered where the urbanizers had diverted a pluvial drainage channel in order to build more than a thousand houses, thus increasing the intensity of flooding; inadequate construction and location of basic infrastructure, such as drainage systems and roads and highways; and the maintenance of historical deficits in provision of adequate infrastructure. The impossibility of acquiring land reserves to enable planned, as opposed to irregular and marginal growth, has led to increased numbers of at risk settlements. The impossibility of acquiring an urban lot for a large number of very low paid workers means occupation of unsafe areas is an imperative.

Between 1970 and 2009, 80% of all damaging physical events recorded in the DESINVENTAR database were in urban areas and 81% of these were in urban areas of between 20 thousand and a million population. Fifty two percent of all events were hydro-meteorological. According to the Council of State Housing Institutions, in 2010, there were half a million houses in Mexico with 2 million people that needed relocation due to high risk conditions.

Peru

The Peruvian case provides a more disaggregated classification of periods of urban and poverty growth in Peru, which combines the two periods, identified in Mexico but peppered with other social conflict considerations.

Between 1950 and 1970 post war urban growth occurs under the same stimuli as in Mexico but accompanied by an early interest in urban planning and natural resource management under non-democratic political conditions. By the 1980s democracy had returned to Peru and in 1981 a first National Planning System was created. However, during the decade a rapid, uncontrolled movement to cities was fostered by the search for educational opportunities and by the rural violence propagated by Sendero Luminoso-the Shining Path guerrilla organization and the flight of many from the Peruvian army itself. During this period cities were dispersed and little connected in a true urban hierarchy. Movement to the cities in the indigenous Andean region led to the growth of suburban settlements on hazard prone land, accompanied by social movements in favor of increased infrastructure for such areas, thus consolidating and institutionalizing urban disaster risk for the first time.

The 1990s was a decade of crisis, frustration, increased poverty and effective dictatorship once more. Economic liberalism held sway with a consequent anarchy in the provision of urban infrastructure. The National Planning Institute was closed down and with this the Ministry of Economy and Finance took over development policies for the country. In this way any attempt at territorial planning was eliminated. Even with the creation of the Strategic Planning Centre in 2000, the MEF has dominated development policy ever since.

Defeat of the Shining Path movement was, however, accompanied by crisis and violence in cities. Urban population growth led to the saturation of urban space and the increased growth in informal settlements in many intermediate sized cities especially those near to the zone of political violence. Even so it was Lima that received the largest number of displaced persons, especially from the central-south zone of the country. Due to this the State created COFOPRI, an organism for the Formalization of Informal Property, which reduced the role of municipalities in such processes. COFOPRI operated, however, by co-opting the population and infiltrating the poor in order to develop assistencialist policies in exchange for votes. It “formalized human settlement hand over fist, even in very high risk areas”.

It is in this period that the process of economic-ecological zoning begins based on Brazilian experience in land use planning in the Amazon region. This process would be expanded successfully to many regions and municipalities in the country after 2000.

Post 2000 the country returns to democracy. Decentralization of government becomes the message of the day and 25 regions are created for this purpose. The role played by COFOPRI is now taken up on by municipalities. A National Public Investment System is created which makes projects on urban infrastructure easier to finance, including financing in high risk areas. Programs for Access to Social Housing and for Water and Sanitation for all are begun with positive repercussions for high risk dwellers. In 2011, the government creates the Budgetary Program for Vulnerability Reduction and Disaster Attention (PREVAED). This program manages near to a thousand million dollars annually for risk reduction and disasters, including resettlement.

More recently, given a lack of land for city expansions a tendency towards high-rise buildings for habitation is seen.

The most salient characteristics of population settlement in fragile or insecure areas over the last decades can be summed up in terms of: location in ecologically fragile areas, the dominance of self construction methods with no technical assistance, use of inadequate building materials, the “legalization” of unsafe lots and construction of risk reduction infrastructure in return for votes.

According to official data over 21 million people are exposed to the effects of heavy rainfall and 12 millions to

cold or freezing conditions. According to official figures more than 21 millions live in conditions of extensive risk and 1% of these are in areas of non-mitigable risk, subject to the need for resettlement.

Colombia

Colombia has over 70% of its population in urban areas and this continues to grow at a fast rate and under conditions of growing exclusion or marginalization for many. The causes of migration to urban centres is typical of Latin America as a whole where rural poverty and the attraction of the city are prevalent. In Colombia the persistent, chronic insecurity of many rural areas due to the social conflict associated with the FARC guerilla movement has added to the pressures associated with migration from non urban areas of predominantly poorer populations (parallel to the impact of Shining Path in Peru in the 1980s).

Location in areas of high risk, mitigable or not, can essentially be explained by the same factors that exist in other countries: land speculation in large cities and lack of access to safe land-corruption in the "sale" of unsafe land to urban migrants escaping violence in the rural areas has also been mentioned in different studies of insecurity in the city; the absence or lack of urban planning and efficient land use ordinances; inaccessibility of the poorer population to the social housing policies and finance given by government due to their poverty and lack of capacity to get into debt.

The deficit in the availability of housing in general increased 3.8% annually in the 1990s and continues to increase today, assuring the location of more and more people in unsafe areas in unsafe housing. Beyond the socially induced factors that oblige poorer populations to locate in unsafe areas and the incidence of hazard prone, unsafe areas in Colombia's urban scene (Manizales, the centre of the present research endeavor in Colombia is notorious for its hazard prone topography and since 1960 over 8000 houses have been severely affected due to landslides and flooding), anthropogenic factors intervene in the creation of risk in already hazard prone areas.

Amongst the factors mentioned in the case of Manizales, which in many ways parallels the overall urban context in Colombia, one observes: the deposit of rubbish, building materials etc on steep slopes; the building of over weight houses on the upper reaches of urban slopes; excavations for construction purposes or extraction of building materials at the base of steep slopes; deforestation of upper basin areas and use of inadequate building materials and house pluvial drainage systems. Risk is thus socially constructed on top of already unsafe natural conditions.

A study undertaken 10 years ago showed that of the near to 8 million housing units in the country, 750 thousand were located in areas of mitigable risk and 280000, 4% of the total , in areas of non-mitigable risk. The notion of unmitigable risk derived from a consideration of those housing units where the water and drainage companies refused to install public services due to their unsafe condition. Overall, those living in both mitigable and umitigable risk housing are poor, marginal or excluded, illegal and informal and with high levels of unemployment. This means that they are much less concerned existentially about environmental hazard when locating as they are with the absence of social and economic conditions that guarantee their survival. This is a factor that obviously weighs on any decision to resettle or relocate.

Discussion

Considering the three countries as a whole and also others in the LAC region, similar conditions and processes, played out in different time periods, help explain the permanently growing location of population and livelihoods in areas exposed to hazards in general and hydrometeorological hazards in particular. Little has been studied or written based on hard fact as to the future impacts of climate change on the insecurity of such settlements but the general notion is that this will increase risk and eventually the conditions for disaster. A consideration of the data and facts presented in the three country diagnoses allows us to identify a number of challenges and defining factors as to risk reduction for urban populations in the future.

Firstly, the number of persons living in highly hazard prone areas, areas of high unmitigable risk, is large and growing. Beyond the prevailing economic processes and the concentration of income and poverty, continued migration to cities of poorer populations are the main cause of this and Climate Change is expected to impact on rural populations in such ways that rural urban migration continues. The sum of these processes and their results in terms of population location means that countries face an almost impossible task in promoting pre-impact resettlement of even the most at risk populations. The numbers are simply too great and the resources too scarce. Also, as is indicated in the country analyses, the administrative process leading to state incentivized resettlement is still in nappies. This thus raises the issue of resettlement as a means of last resort. This is relevant as a concept not only due to the social and economic disruption resettlement can and has caused but also because it is impossible to think of resettlement for all those in such need, even less so if one thinks of future population growth in unsafe areas. This then leads to the question as to how the State can or could face up to the problem of risk without recourse to resettlement as such?

A second related question and challenge relates to the ability to control or offer alternatives to continued location in high risk prone areas, thus avoiding, from the outset, the need for resettlement. Location in hazard prone areas in the past has been due to the combination of various factors. Poverty and lack of access to safe land; speculation with land in the cities and increased land values; a lack of urban governance that can guarantee implementation of land use planning and norms on location at the same time as offering alternatives for location in non risk areas; the process by which population in high risk areas are co-opted by local and national government interests and offered infrastructure and other facilities on site, thus institutionalizing further the risk context, are among the more prevalent. When established occupation patterns are seen in the light of the proximity they offer to work opportunities and service provision, what are unsafe locations from one perspective become sustainable locations from another perspective.

Resettlement will always be an ex post palliative for risk (only in cases where hazard is a post location development as can be the case with changed environmental conditions due to climate change for example, can we think of resettlement as a needed compensation for changed conditions). It is also a need dictated by humanitarian considerations but incited due to the past inability to control growth of human settlements. The search for greater prospective control over settlement in hazard prone areas is present but still latent. But this means that now and in the future resettlement will probably only be a real option for post impact populations, those that have suffered disaster and where decision making as to need and priority is dictated by the pressure of circumstances, political considerations and short term needs.

Both of the above defined conditions signify that beyond the need to consider how better to resettle, a primary concern must also be as regards the avoidance of future resettlement in hazard prone areas and as to how to adequately ameliorate risk conditions in situ. Here one suspects that resettlement is in general an official response to context and momentary pressures to resolve, and not one that is fully cognizant of population's needs and desires or the overall opportunities to solve the problem of high unmitigable risk.

Dealing with resettlement: the administrative, organizational, institutional and financial factors

Resettlement, the decision to enact and the process for achieving, clearly need to be guided by policy and strategy dictates and legal and normative frameworks, accompanied by adequate methodologies and instruments, carried out by relevant organizations and institutions in coordinated and holistic fashion.

When considering what has occurred and what is the current situation in the three countries (which may also be representative of the overall context and diversity of circumstances in LAC), one starting point is to highlight a series of affirmations made in the diagnoses which seem to capture essential aspects of past and current processes and indicate needs for future research. In the present section we will attempt to condense the content of the three diagnoses into various significant themes and areas of discussion. We will be indicative not extensive and refer readers to the original diagnoses for details of the processes instituted for resettlement.

2.1 On nomenclatures and definitions: defining the subject areas for action and their internal differences

Central affirmations from the diagnoses

"Instruments for guiding actions (guidelines for the study of populations in need of resettlement and as regards the process as such) are technical documents that do not differentiate internally between the concepts of preventive resettlement, post disaster resettlement, relocation, resiting, self settlement, imminent danger and high non mitigable risk" (Peru).

"One aspect that attracts our attention is the lack of a theoretical debate and rigorous use of concepts both in government and in the limited academic literature available" (Mexico).

"A synonymous use of terms is found for describing the process, although those that dominate are relocation and, less so, resettlement. In all cases we are dealing with terminologies taken from other authors and principally from international organizations or UN agencies such as ACNUR" (Mexico).

Discussion

Clearly the formulation of policies and the legal and normative dictates for delimiting and dealing with a given problem requires precise and unified terminologies and concepts that are commonly used and accepted by the academic and practioner communities. Moreover, when an external actor such as a research group or international agency examines or intervenes in any particular country it is clearly necessary for them to take into consideration existing official or commonly used terminologies and concepts. Between and within the three countries there are notable differences in use of terminologies in the academic and practitioner communities.

Population resettlement is defined in the new Peruvian law as: "the sum of actions and activities undertaken by the State that are required in order to achieve the movement of persons from areas declared to be of high non-mitigable risk, to zones of greater security". Here *resettlement* covers what in other discourses includes *relocation* or *resiting*.

Jesus Manuel Macias, one of few academics to explicitly study the resettlement theme over long periods of time defines relocation (*reubicacion* in Spanish but clearly synonymous to *resettlement* in Peru) as: "a collective action, with or without governmental participation, whereby a group of persons, associated according to principles of community or not, are obliged to abandon their living space in order to move to another area, and in doing so one supposes an improvement in certain conditions of existence or the reduction of hazards to their welfare".

If we continued to list definitions we would undoubtedly constantly have to question what is what and how does one thing differ from another.

On more specific aspects, where a law is passed it is inevitably accompanied by efforts to clearly define the terms therein used. This is the case with the new Peruvian law, which provides definitions for various key notions. These include: *high unmitigable risk* which is defined as "a zone where the probability exists that the population and its livelihoods will suffer damage and loss because of the impact of events and where the implementation of mitigation measures leads to greater costs and complexity than relocating housing and urban infrastructure"; *at risk population* is defined as that which will probably suffer loss and damage "and that lacks resources in order to move to a more secure place". The latter notion is interesting because it establishes a priority for poorer population although the law in general provides for resettlement of all if needed. Subsidies are for the poor, identified by the Home Focalization System, established to register those most in need, while others receive credits.

Under such circumstances and with the series of differences and a lack of common understanding of notions and concepts that exists, there is a clear need for the development of a consistent, conceptually sound series of notions and definitions, accepting at the same time that common use in different countries and institutions is not easy to overcome or break-down. Such a revision and reelaboration should include the notions or concepts of: resettlement, relocation, resiting, reaccomodation, voluntary and involuntary movement and resettlement; spontaneous and planned movements; preventive and post impact solutions.

2.2 On direct policy, strategy, normative, legislative, guideline, criteria and other aspects related to "resettlement"

2.2.1 On policies and laws

Central affirmations from the diagnoses

"In Mexico there is no ad hoc legal frame or institutions specifically responsible for resettlement. As opposed to the existence of a legal framework, risk or disaster incited resettlement is backed up by a series of norms established in government plans and programmes with development objectives, particularly the National Development Plan and its sequels at State and local levels" (Mexico)".

"Colombia is a country that has historically generated a large number of public policies and programs directed at solving problems of housing for population living in high non mitigable risk zones. Existing norms have permitted the State to facilitate processes, but, the complexities of each case and the capacities and level of governability of each municipality is what makes projects feasible or not… norms are necessary, but not sufficient and one needs to be able to count on committed personnel using intelligence and ingenuity to achieve goals" (Colombia).

"Peru has in 2011 passed a first law on population resettlement. The National Disaster Risk Management Plan approved in 2014 establishes support for resettlement".

The diagnoses have shown a differentiated historical approach and present context as regards resettlement in each country.

In Peru, a specific law now exists on preventive (and post impact) resettlement (2011). This was formulated in the context of, and builds on the new disaster risk management law passed the same year and the institutional and organizational prerogatives it dictates. In Mexico a policy without law now exists, expressed through the Program of Territorial Organization and Schemes for the Relocation of Population from Risk Zones (REPZOR) (2014). This has been developed in the framework of the recently created Secretariate of Agrarian, Territorial and Urban Development, SEDATU, which replaced the Secretariate of Social Development (SEDESOL) in dealing with disaster risk management and reconstruction concerns. SEDESOL managed resettlement issues thru its Emerging Housing Programme and existing Federal housing programs, in coordination with local and State authorities and, in Colombia a long series of laws, decrees, agreements, norms and dictates have been developed at the national and local levels that refer to resettlement issues.

In the case of Mexico and Peru, resettlement policy and law have come about due to particular circumstances associated with recent disaster impacts or developments as regards disaster risk management in general. In Mexico, the 2010 impact of tropical storm Manuel in Guerrero on poor population living in unsafe areas was fundamental in inciting the development of REPZOR. While in Peru, the overall restructuring of its disaster risk management law and administration in 2011 and successive seismic and hydrometeorological impacts on housing and population in various regions since 2005 was a critical factor.

In the case of Colombia no explicit resettlement law exists while an explicit policy towards this has only recently been expounded in Article 157 of law 1573 (2015) supporting the most recent national development plan. However, integral disaster risk management has been an important topic in the country since 1985 after the occurrence of the Nevado de Ruiz volcanic crisis and the destruction of Armero. This led to the passing

of the novel 1989 law on disaster risk management, which was updated and reformed in 2012. Within the framework of, or at least guided by the concern for disaster risk management, resettlement-relocation has been subject to concern in multiple evolving laws, norms and decrees. These are particularly concerned with urban development (since the first 1989 law on this theme) and social housing and its finance. Interestingly, resettlement or relocation, or in more specific terms pre or post impact concern for affected populations in high risk zones, has been guided by concerns for housing and not explicitly in a more integral resettlement vein, although the 2015 law on the national development plan is explicit as regards housing accompanied by social service provision and economic reactivation for affected populations.

The more recent concern in Peru and Mexico for resettlement issues and the longer interest and experience in Colombia are reflected in the wider literature base on the topic in this latter country where systematizations of experience and case studies are more or less easily available. The now well known and almost unique study and guidelines for post and pre impact resettlement developed by Elena Correa for the World Bank were in fact stimulated and developed as a sequel to work done in Colombia on the Guatavita relocation process in the north of Bogota.

2.2.2 On instrumentation and the resettlement process

Central affirmations from the diagnoses

"It goes without saying that each case (of resettlement) is different and very little can be said which is in common. This makes generalization difficult. In Manizales norms have been changed according to lessons learned, good practice and experience at local level" (Colombia).

"There are no norms that indicate when resettlement is permitted or not, or, where high risk communities exist, whether resettlement is needed or other solutions exist without the need for resettlement. Due to this…we note that the conditions for resettlement and consequently the final results, vary case by case….The norms dictated by SEDESOL and SEDATU in Mexico do not allow us to fully understand who decides relocation, using what criteria or how the place of relocation is decided. Neither is there documentary evidence that allows us to know if prior to relocation there were studies to verify viability, conditions of security or place of destiny or the technical specifications of relocation. There are no studies post relocation or as to the use made of abandoned land…. There is no evidence that alternatives to relocation have been considered… in the heat of post impact promises" (Mexico).

"With the volume of new instruments (generated by the recent 2011 law on resettlement) problems for operationalization exist, including: information on risk, vulnerability and hazard is not easily available or is outdated; existing planning instruments do not permit adequate urban planning; although what to achieve with DRM is known, how to do it is still pending" (Peru).

"It is necessary to execute law 29869 on resettlement which has been operative since 2011. The challenge is do to this without generating conflicts, by mutual consent, and with the population convinced of the need. Due to this we must generate efficient incentives such that the vulnerable population may decide to resettle in more secure areas even if this means starting from scratch" (Peru).

The lack of adequate specification and definition of key concepts, or adjustment of norms to different prevailing conditions and types of population movement means that in many circumstances interpretation is idiosyncratic and cases differ widely in process and their level of success in all the countries. This concern is expressed in the quotes that precede the present discussion of critical aspects.

The new Peruvian law does however provide for definitions and criteria for defining types of resettlement, selection of communities and the process for achieving resettlement. And, following its promulgation, the development of guidelines for inventorying communities at high risk (as is the case in Colombia as well), for the study of at risk populations and for guiding the resettlement process as such have been developed. The recent nature of all these measures and criteria makes it impossible to judge their efficacy at present. But, what is known is that the law assumes that the population is in agreement with being resettled and no provision for the expropriation of property is made, as is the case with resettlement due to the promotion of strategic development projects. When faced with the lack of obligatory movement there is little social sustainability for ongoing processes. These themes offer an opportunity for future research given that a number of examples of resettlement post law do now exist.

With regard to the Colombian case, a number of problems have been faced in dealing with resettlement by national, departmental and local governments. These are probably of more generalized concern in LAC, namely:

- Deficiencies in the process given the indefinition as to the levels of political, private sector and society responsibility for at risk communities. Moreover, there is limited institutional capacity to make processes sustainable and short-term non-integral visions prevail with no real understanding of the magnitude of the problems faced.

- Deficiencies in the structure of the State at the national level which are evidenced by problems of interinstitutional coordination, weak support for the process of understanding local risk and in the elaboration of at risk inventories, diffuse and non continuous support from different institutions and lack of incentives at the local level that prioritize and push actions forward.

- Deficiencies at the local level reflected in the lack of a regional vision for managing at risk communities, a lack of understanding of local risk, a disarticulation of disaster risk management with territorial planning and unsustainability of processes due not only to economic problems but also the existing management capacity and understanding of the complexities and risks of the resettlement process.

2.2.3 On territorial organization, risk reduction and resettlement

Central affirmations from the diagnoses

"New instruments are created searching to strengthen a risk management approach based on the logic of territorial organization and human settlement planning" (Mexico).

"Legislation on territorial organization, disaster risk management and climate change is not clear or explicitly interrelated, revealing a weak impetus and interest by the State for having a policy which defines the sense, utility and reach of territorial organization. On the other hand the number of norms generate disorder and operational problems when trying to organize territory. (Peru).

"The new resettlement law has been interpreted in a reactive fashion, post impact, by CENEPRED. The absence of a prospective approach is a reflection of the lack of institutionalization of territorial planning in the country" (Peru).

"The 1997 law 388 requires municipalities to have territorial ordering plans that define high hazard and risk areas such as to prohibit their occupation" (Colombia).

The Colombian 1997 law is clear on the importance of territorial organization plans. In Mexico REPZOR, in accordance with the National Development Plan and National Urban Development Program, 2014-18, searches to strengthen territorial organization as a basis for sustainable development and has the central objective of "contributing to territorial organization and planning--through support for the elaboration of programmes of territorial organization and the mitigation and relocation of population from risk zones". Specific objectives include: "promotion of integral studies of viability and cost benefit to support relocation and support research and analysis of legal instruments and local norms related to territorial organization tending to promote and strengthen the legal framework". Here it is important to note that with the creation of SEDATU in Mexico there is a deliberate attempt to recover a strategic territorial perspective for development in the country, which had long been lost since its early growth in the 1970s. In fact with this development an important part of the approach to risk management is seen thru the eyes of territorial organizations where reduction of exposure is of fundamental concern and importance. Since this is national legislation it "naturally" emphasize top-down approaches. But the legislation should include the need for the participation of affected communities. Moreover, the legislation reveals little sensibility regarding the complexities with the operationalization of the resettlement legislation process.

The transition from explicit objectives and intentions to on the ground movement and action is difficult and as yet unresolved in many places. In Peru it is stated that "the volume of instruments for territorial organization generates operational problems when attempting to reduce risk. These include: information on risk, vulnerability and hazard is not opportunely available, is not adequate or is not updated; generally the instruments of planning do not permit an adequate administration of urban and local development or are simply non existent; though what should be done with risk management is known, how to do it is far from clear. In Colombia the number of territorial organization plans at municipal level is small compared to the 1,101 municipalities in the country, mainly due to problems of trained human resources for enacting plans and, with regard to disaster risk, a limited understanding of this amongst many municipalities.

Disaster risk management and resettlement and, in general, the location and functioning of human settlements and their relationship to natural and social resources is a central concern for, and should be enacted thru the planning of territorial organization. In all three countries this relationship is clearly established and territorial organization assumes a stated central position in ideas on resettlement.

However, it is well know that existing legislation on territorial organization and land use all seems to be largely concerned with exposure and optimum use of land, but little to do with vulnerability. Resettlement can reduce exposure, but increase vulnerability, maybe to lesser hazards, but still with great impact for people who have been impoverished by resettlement.

Overall, the following conclusion taken verbatim from a personal commentary offered by Omar-Dario Cardona sums up the significance and difficulties with territorial organization:

"We must emphatically and explicitly raise the issue of the absence and inefficacy of territorial planning (regional, urban and land use plans)…. In less than half a century enormous urban centres grew with no control or planning…. Despite the early, but ignored work of people like Phillipe Masure in La Paz in the 1970s (which warned that near to 70% of the La Paz area was not apt for building) the topics of hazard and risk were not relevant themes until recently and no consideration was made of them in urban development… The theme of territorial organization should be given priority attention in research and practice. In order to talk of resettlement one has first to delimit the context in which it occurs… Colombia, far too late, placed aspects of obligatory relocation in law 9 of 1989 and then is tardy in promulgating law 388 in 1997 indicating the need to identify high unmitigable risk prone areas that need to be protected by territorial organization plans. And, it is as late as 2014 that not very succesful attempts are made to define methodologies for the evaluation of hazard and risk and how to incorporate them in territorial organization plans, invoking the principle of "gradual progress" and, thus, delayed development… Not very successful because those who legislate understand very little as to such evaluations and request impossible things. For example, 976 municipalities of the 1,101 that are on a development scale of six out of six do not have the resources or know how to comply with the law... moreover, the requisites are badly formulated…. Clearly, without "appropriate" studies little can be achieved as regards corrective (resettlement) or prospective (prohibition of building in non apt areas) interventions.

Here it is important to highlight the relevance of knowing the why of our studies, what does high, medium, low risk mean (these imply judgements that differ site to site and from risk modeller to modeller). And what do these evaluations mean not in terms of hazard and risk but in terms of the actions that derive from such zonifications of risk-corrective, prospective and prescriptive? We need knowledge that is context specific and pertinent… and this is not just a a matter of having geographical information systems as is generally assumed. Here there is an important dialectic between objectivity (evaluation) and subjectivity (perception) of risk… risk is associated with decision and not doing something is also decision… In summary, the theme of territorial organization is previous to decisions and actions for resettlement. This is a very serious problem that not only depends on norms, laws and methodologies but also on understanding, governance, resources, relevance of knowledge, economic, political and community feasibility. Because of this we must take a step backwards and examine the root problems and try to understand primary causes and not just see visible effects…"

2.2.4 On Institutions and organizations: the play of stakeholders

Central affirmations from the diagnoses

"Considering the diaspora of laws and norms that relate directly or indirectly to population resettlement due to disaster or risk conditions one concludes that in any resettlement process numerous institutions are involved, and Federal resources are always fundamental even if contributions are made by States and municipalities (Mexico).

"The sustainability of the present processes of resettlement is worrying because the State in its sector logic does not act efficiently when faced with complex and multidimensional problems which demand the efficient concertation of almost all Ministries and with perfect harmonization of regional and local authorities" (Peru).

"In the frame of the countries public policy on risk management and resettlement, the actors can be divided into two types, those with direct and those with indirect relationship. Strategies must be seen integrally and not only as a problem of housing per se such that all actors are important (Colombia).

Although there is still a tendency to see resettlement as a housing problem, it does in fact need to deal with far wider issues of social services, economic recovery, culture, social networking and other aspects. Interinstitutional collaboration is fundamental as is the coordination between national, State and local levels given the different roles played in planning, study, management and finance. Clearly real problems exist with such coordination and the opportunities for it to be enacted.

Cases of resettlement in the three countries: towards the identification of elements of a typology

The diagnostic process allowed the preliminary collection of information on close to 30 cases of relocation-resettlement in the three countries. This was compiled guided by concepts included in an excel sheet and common to all three regions. These excel sheets with their information are included in the country analyses, along with a written summary of the more salient features of the cases in the text of these documents. The content of these excel sheets is included in annex 2 below.

The main elements this preliminary systematization reveals are:

- The long experience countries have with some sort of resettlement process.
- The dominance of post impact resettlement as opposed to preventative solutions. The new law in Peru and policy in Mexico may increase the number of preventative schemes as they are accompanied by guidelines and financial options for so doing.
- The prevalence of schemes related to flood or landslide events.
- Varied size of resettlements from small to very large, involving whole towns or communities and undertaken in reference to both small and metropolitan sized centres.
- The existence of schemes and even legislation that promotes resettlement by national, Departmental, State or provincial level governments.
- Ad hoc schemes that are one off autonomous solutions to pending problems, thru to schemes that are conceived in a wider planning frameworks, related amongst other things to land use planning, urban development and territorial organization.
- Resettlements affecting the whole or the majority of the population of an existing settlement thru to resettlements that are based on selected population from affected communities.
- Multiple options for land plots and housing acquisition by affected populations, from bonds for rental in the short term, thru assigned and financed housing to debt finance for purchase and construction.
- Resettlement in proximate locations and those at long distances from the original site.
- Resettlement based on homogenous population from the same area and that based on heterogeneous communities with persons from different communities affected by the same event or in anticipation of this.
- Successful and totally unsuccessful schemes even in the same city or town.
- Little systematization of the destiny of abandoned areas.

The range of different characteristics that define the varied experiences illustrates the complexity in proposing what should be studied comparatively, in order to contribute most to future resettlement actions and practice. A number of objects of study may be suggested and will be discussed at the meeting of LAC researchers planned for the 20-21 of August, 2015.

Beneficiaries

The preliminary analysis achieved in the country diagnoses unanimously identifies the municipalities of each country as primary beneficiaries given their fundamental role on the resettlement process through, or complementary to their roles in territorial organization and urban development. Moreover the financing entities for such endeavors can also derive benefits form project results- in particular FONDEN in Mexico and the Budgetary Program for Reduction of Vulnerability and Attention of Disasters in Peru-PREVAED.

The recent nature of legal and normative precepts in Peru and Mexico, offer a real opportunity for influencing and assisting the responsible organizations for resettlement with improvements and identification of process problems. In the case of Mexico this applies to the Program for Resettlement at the Directorate of Territorial Organization in the Secretariat of Agrarian, Territorial Organization and Urban Development. Moreover, work on a new Law for the Sustainability of Territory offers a good moment for the Project to influence the development of this legal mechanism. And, in Peru, the CENEPRED, the Centre for Estimation of Risk and Disaster Risk Prevention will undoubtedly be a prime beneficiary. While not a high priority topic in genera the present context in the countries with El Niño and the hurricane season in the north are favorable to the promotion of project ends. Beyond these institutions there is an ample range of government organizations that are involved in any resettlement Project and which will derive benefit from Project results. This includes Housing and Environmental Ministries.

Dissemination of project results and indirect influence can be achieved using established networks of the Risk Management Organizations in the country and participating universities-the National University of Colombia, Manizales and the General Office for Disaster Risk Management and Adaptation for Climate Change at the San Marcos National University, Peru, for example.

Citations:

Lavell, A. (2000) *Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en America Latina-LA RED. Mimeo.

Mitchell, James. (ed.) (1999) *Crucibles of Hazards: Megaciudades and Disasters in Transition.* United Nations University Press. Tokyo.

Annex 1. Key concepts and definitions

• Relocation vs. Resettlement vs. Rehabilitation vs. Evictions

As defined for this research, resettlement is a major integrated, comprehensive movement of people and families which normally involves significant distance between the origin and new location. Resettlement involves not only new housing and services but also new social and economic relations, and new challenges such as access to work and social cohesion. Relocation, meanwhile, refers to non-systematic movements of families or individuals from hazard-prone locations to nearby areas. Relocation therefore involves less upheaval in terms of access to work and social networks. Rehabilitation could be either relocation or resettlement, but could also mean in-situ upgradation. Evictions are cases where households are moved forcibly without an alternate location planned for the move.

• Risk Management Approaches: Corrective vs. prospective vs. compensatory

Disaster risk management is seen by some (UNISDR, 2011) as comprising three distinct yet complementary types—corrective, whereby existing risk is the centre of attention and reduction the goal; prospective, where the avoidance or prevention (within bounded limits) of future risk is the goal; and compensatory, where residual risk is dealt with through different social and economic mechanisms. The types of intervention possible for each of these types of management are wide in scope. Corrective management involves everything from retrofitting buildings to environmental recovery and reforestation and land use decisions using relocation or resettlement as a tool. Prospective management involves land use and environmental planning decisions to prevent exposure and vulnerability in the future to public investment decisions informed by risk criteria and reduction goals. Avoidance of hazard-prone locations through urban planning mechanisms, identification and access to safe land for poorer populations, etc., are seen as prospective measures. Compensatory management involves dealing with residual risk through mechanisms such as risk transfer, insurance, cash transfers and compensations, social security networks, and resilience building in communities and families. Recovery and reconstruction post impact may be of corrective, prospective or compensatory types.

• 'Developmental' and 'Climate/Risk reduction' context

While risk reduction could in itself be a developmental objective or outcome, but for the purposes of our work the difference between the two is that the latter is motivated by reducing people/systems/city's risks as priority, whereas the former aims at larger economic gains or is primarily motivated by uses for the vacated land.

• Definition of 'Risk' and who decides

Historically, risk was primarily associated with an external force or agent. But it is now well accepted that risk is a composite of external as well as intrinsic characteristics of elements that affect their propensity to risk[1]. It can arise in relationship to natural (tectonic or climatic) as well as man-made hazards (unsustainable resource management, unsafe water supply and sanitation practices, etc.). Some of these hazards are exacerbated both in intensity and frequency by climate change. These are accentuated further by the elements' physical location and exposing them more to certain external forces.

Often people's and system's ability to respond to these hazardous events puts them in better or worse situations as compared to some others, and these

1 UNISDR defines risk as the probability or threat of quantifiable damage, injury, liability, loss, or any other negative occurrence that is caused by external or internal vulnerabilities, and that may be avoided through preemptive action.

capacities need to be explored and improved in order to reduce overall impacts of risk. These risks vary over time – both in impact and their accumulation, and vary significantly by geographical location of the elements. The underlying reasons for vulnerabilities may arise out of socio-economic process, which may ultimately be quite remote from the hazard event itself. But it is due to these vulnerabilities, that the impacts felt by some people may be more severe than others.

Often, there are deeper socio-political reasons that certain people (usually of the weaker economic sections) are forced to live in areas which makes them more exposed to hazards, and thereby at greater risks. This lack of choice exacerbates their vulnerabilities, exposure and often also the abilities to respond, and in the face of an event leaves them even more vulnerable than before. It is this that Wisner called the cause and effect model of vulnerability (Wisner, Blaikie, Cannon, & Davis, 2003).

Hazards and the outcomes they finally lead to are not limited to the spontaneous, sudden ruinous events, but they also accumulate over time in the form of recurring conditions of moderate intensities. Intensive risks are risks associated with the exposure of large concentrations of people and economic activities to intense hazard events such as high intensity earthquakes, severe floods and cyclones, etc., which can lead to potentially catastrophic disaster impacts involving high mortality and asset loss. On the other hand, extensive risks are widespread risks associated with the exposure of dispersed populations to repeated or persistent hazard conditions of low or moderate intensity, often of a highly localized nature, which can lead to debilitating cumulative disaster impacts (UNISDR, 2009).

What individuals and communities might identify as risk, informed by their own capacities to cope, often varies from institutional imagination of risk. For e.g. people may have learnt to move temporarily in the face of floods or cyclones, but would consider access to work, schools and health systems as major risks which are not always in their control, whereas institutions continue to respond to hazard risk and this leads to varying risk reduction responses from the various involved stakeholders. The authors urge the readers to distinguish risk definition by who defines and who bears the risk throughout the report and following work in this project.

• Nature of seismic vs. hydro-meteorological risks

Following from the definition of risk, is another distinction between seismic and hydro-meteorological risks: while the latter can be predicted using early warning systems, and responses can be planned accordingly, the former has had no such technological advances yet. When institutions take decisions on risk reduction measures, they may consider this distinction and try and avoid resettlements and relocations as much as possible for ‘cheaper’ alternatives in the case of non-seismic (most often climatic) risks. (This is aligned with the Latin American policy context of ‘un-mitigable’ risk, where resettlement is considered as the last resort, when everything else is more ‘costly’ and less effective in reducing risks.)

• Costs and benefits of relocations: how to calculate; costs and benefits for who?

This would require an in-depth enquiry of what are the costs and benefits and who bears these costs and benefits in the face of risks. This project will delve into some methods in the next stages.

Annex 2: Typology of Case studies

The following are the various characteristics of resettlments-relocations, a combination of which can define a typology.
Different case studies from across the three geographies (and beyond) are described for these in country reports.
This also establishes a scoping exercise which will help shortlist focussed case studies for the primary work.

A.	Project level Characteristics	
A1.	Type of Project Refer to the distinctions between rehabilitation, R&R as defined in the concept note.	(a) In situ rebuilding / up gradation (b) Temporary resettlement (c) Relocation (d) Resettlement
A2.	Type of Risk Management Refer to the definitions for corrective, and prospective (and compensatory) risk management in the concept note. Also, note that it could be a combination of two or more of these as well, and when no consideration of risk is given, then none of these may apply.	(a) Corrective / Post impact (b) Prospective / Pre-emptive (c) Not applicable
A3.	Nature of Planning	(a) Planned with risk measures (b) Planned without risk measures (c) Unplanned/Organic
A4.	Level of planned participation Please note that this could be more than one options as well	(a) Part of decision-making process (b) Part of planning process (c) Part of implementation (d) Part of long-term management post completion
A5.	Motivation/Nature of Hazard	(a) Post extreme climatic event (b) Loss of land post an extreme event (c) Low-intensity High Frequency events (d) Non-climatic event (tectonic, etc.) (e) Development
A6.	Level of attribution of CC to hazard frequency and intensity	(a) Low (b) Medium (c) High
A7.	Primary Decision Maker In case of a combination, please describe in the note	(a) People (b) Civil Society (INGOs, NGOs, etc.) (c) Government (d) Combination

A8.	Distance between old and new locations	(a) 0 to 1 km (b) 1 to 5 km (c) More than 5 km
A9.	Time between decision and implementation It is observed that the outcomes vary when time elapses between decision and implementation. If that is the case, please describe more in the note	(a) 0 to 1 years (b) 1 to 2 years (c) More than 2 years
A10.	Time taken to complete the project It is observed that with time elapsing at the implementation stage, and leadership changing hands, the outcomes of the project vary. If that is the case, please describe more in the note	(a) 0 to 2 years (b) 2 to 5 years (c) More than 5 years
A11.	Age of the project (time since completion) Over a period of time, people living in the case study sites may have adapted to the changing scenarios, adopted new forms of livelihoods, the urban forms of the city may have changed, or people may have sold or moved elsewhere. If that is the case, please describe in detail in the note	(a) Less than 5 years (b) 5 to 10 years (c) More than 10 years
A12.	Size of the Project	(a) Small (1-100 HH) (b) Medium (101 – 500 HH) (c) Large (more than 500 HH)
A13.	Nature of dividing the population This kind of division may have affected the social networks in many ways, which needs to be described in the note	(a) Whole population moved to one place (b) Part of the HH moved together to one place (c) Different settlements in their entirety moved together to one place (d) Different parts of settlements moved together to one place (e) All HH moved but spread in parts (f) Part of HH moved and scattered in different locations
A14.	Financing Sources.The source as well as the amounts (which are often insufficient) affect the outcome of the project. The monitoring and evaluation frameworks adopted by different agencies for the outcome of the project also impacts the actual outcomes. These need to be described in the note.	(a) 100 per cent Govt. funded (b) 100 per cent Donor/ Civil Society funded (c) 100 per cent Community funded (d) Contribution of funds from different sources but none from the beneficiaries (e) Contribution of funds from different sources including the beneficiaries
B.	Original Settlement level characteristics	
B1.	Type of land tenancy	(a) Owned (b) Right to occupy (c) No explicit/legal rights
B2.	Age of settlement (before the move) Moving an older settlement could be very different from moving a relatively younger settlement as the networks and bonds with the land are different.	(a) 0-5 years (b) 5-10 years (c) More than 10 years
B3.	Size of the settlement	(a) Small (1-100 HH) (b) Medium (101-500 HH) (c) Large (more than 500 HH)

B4.	Most dominant nature of livelihood options for HH	(a) At home work (b) Travel 0-1km for work (c) Travel more than 5km for work (d) Migrate regularly to other cities/towns for work (e) Migrate seasonally to other locations for work (f) Mixed nature of work
B5.	Level of Hazard Risk Exposure This assessment could be based on secondary information on past events, or project reports if available.	(a) High (b) Medium (c) Low
B6.	Type of Urban form	(a) Cluster housing (b) Row Housing (c) Multi-storey Housing
B7.	Levels of social infrastructure distinguished by provider	(d) Good – provided by the government (e) Good – provided by the civil society (donors, INGOs, NGOs, etc.) (f) Good – self/community created (g) Poor – with contributions from public funds (h) Poor – with contributions from the civil society (i) Poor – self provisions
B8.	Strength of social networking Also comment on the nature of networking – language, caste, livelihoods, regional, etc.	(a) High (b) Medium (c) Low
B9.	Most dominant form of family structures	(a) Nuclear family with male family head (b) Nuclear family with female family head (c) Joint family with male family head (d) Joint family with female family head
B10.	Use given to abandoned site Also comment on who owns, plans and implements the new use – public sector, private sector, communities themselves, etc.	(a) No use planned (b) Planned housing (c) Planned commercial (d) Environmental land use
C.	New settlement level characteristics	
C1.	Level of hazard exposure	(a) High (b) Medium (c) Low
C2.	Type of land tenancy	(a) Owned (b) Right to occupy (c) No explicit/legal right
C3.	Type of new Urban form	(a) Same as what it was before (b) Similar but not exactly the same (c) Absolutely different from the earlier form
C4.	Level of planning and provisions (Good, medium, minimum, none)	(d) Designed housing (e) Roads (f) Public Transport (g) Water and Sanitation (h) Electricity (i) Schools (j) Hospitals or health centres (k) Marketplaces

Colombia
Diagnostico

Elaborado por Omar Darío Cardona Arboleda con el apoyo de Maria-Pilar Pérez

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Contenido

1 **Marco normativos** 30
2 **Antecedentes** 33
3 **Perfil de riesgo del país** 37
4 **Instrumentos de Ordenamiento territorial** 39
4.1 Mapeo de Instrumentos de Ordenamiento territorial 39
Leyes desde 1978 a 2012
Decretos 2011-2014
Decretos 2005-2010
5 **Instrumentos de Reasentamiento/reubicación y** 41
Relocalización 41
5.1 Mapeo de Instrumentos de reasentamiento poblacional por alto riesgo y/o desastre.
Leyes de 1999 a 2012
Decretos de 2011-2014
Decretos 2005-2010
Resoluciones
6 **Mapa de actores e instituciones involucradas** 43
7 **Casos de reasentamiento en Colombia** 44
7.1 Reubicación La Playita- Manizales 44
7.2 Reubicación Samaria -Manizales 45
7.3 Reubicación Macro proyecto San José - Manizales 45
7.4 Reubicación de Marmato 45
7.5 Reubicación de Gramalote 46
7.6 Reubicación La Iguaná 46
Ubicación geográfica de los casos de reasentamiento
8 **Probables beneficiarios del proyecto** 48

Bibliografía 49

Introducción

Desde hace bastantes años en Colombia ha habido experiencias asociadas con la necesidad de trasladar edificaciones e infraestructura de sitios en los cuales por diversas razones se ha visto la necesidad de hacer dichos traslados. En el siglo 19 hubo varios casos que se mencionan, resultados de desastres sísmicos y volcánicos o por problemas de inundaciones. Durante el siglo 20 también se reseñan múltiples casos. El desarrollo de proyectos de embalses para la generación hidroeléctrica hizo que el tema se estudiara por especialistas de diferentes disciplinas y se llegaron a realizar análisis críticos de las diferentes experiencias. Una de ellas que fue muy emblemática fue el caso de la construcción de la nueva Guatavita; resultado de la inundación de Guatavita en el norte de Bogotá.
Al respecto se realizaron incluso publicaciones entre las cuales se destacaron las de Elena Correa para el sector eléctrico y que posteriormente serian la base de las que ella misma realizó para el Banco Mundial (ver GFDRR). Sus aportes fueron claves para el desarrollo de los criterios y los planteamientos que actualmente utiliza el Banco al respecto de los procesos de reubicación. Resultado de desastres, se recuerdan casos espontáneos como el caso de Tumaco y Guapi después del terremoto y tsunami de 1979 y de Murindó por terremoto y avalanchas e inundaciones en 1992, o dirigidos como el de Armero-Guayabal después del desastre por la erupción volcánica del Nevado del Ruiz en 1985; el de San Cayetano por reptación a finales de los años 90 y el que actualmente esté en marcha por la reptación activada por sismo en Gramalote en 2010.

Ahora bien, desarrollo de proyectos de vivienda de interés social para proveer vivienda a personas afectadas por desastres o proyectos de reubicación de áreas en riesgo resultado de amenazas como inundaciones, deslizamientos y avalanchas o posibles flujos de escombros han sido relativamente comunes en las ciudades intermedias y grandes centros urbanos de Colombia. Estos casos en general no han sido muy documentados y son parte de las actividades comunes que los gobiernos locales han implementado con resultados muy variados y también con rotundos fracasos. Muchos de estos casos se han llevado a cabo en ciudades como Manizales, Bucaramanga, Cali, entre otras ciudades. Por ejemplo en Medellín han sido notables casos como el de la quebrada La Iguaná, donde se probaron opciones de reubicación total y reubicación en el sitio después de hacer obras de protección. También se destaca el caso del PRIMED en los años 90 de intervención del entorno sin relocalización. Casos como el de Marmato en Caldas, que ha sido un proceso lento, con grandes dificultades, en una población que tiene más de 400 años, o la reubicación producto de las inversiones de reconstrucción después del sismo de 1999 en el eje cafetero (principalmente en Armenia), son ejemplos que han dejado muchas enseñanzas.

Manizales ha sido un laboratorio especial desde que se quemó en 1926 (32 manzanas). Posteriormente, en los años 60 y 70, junto con otras poblaciones del departamento de Caldas, resultado de los recurrentes deslizamientos y de las lluvias intensas y el crecimiento de la ciudad, se creó la Corporación Regional Autónoma para la Defensa de Manizales, Salamina y Aranzazu (CRAMSA) y se ha tenido muchas experiencias que van desde la reubicación in situ, como la del Barrio Holanda, reubicaciones totales de barrios en alto riesgo con resultados diversos, el actual programa masivo de renovación urbana de San José, que ha sido controvertido, hasta el caso del barrio La Playita, por inundaciones y deslizamientos, que se considera un caso exitoso y ejemplar.
La administración municipal y CORPOCALDAS (antes CRAMSA) tienen una amplia experiencia, pero para efectos de este trabajo se comentan sólo unos pocos casos representativos. No sobra decir que cada uno es especial y poco se puede decir que ha sido común, lo que hace difícil generalizar.

Marco Normativo

Colombia es un país que a través de su historia ha generado un sinnúmero de políticas públicas y programas dirigidos a dar solución a los problemas de vivienda relacionados con población en zonas de alto riesgo "no mitigable" y en desastre. Inicialmente, solo se consideraba la posibilidad de ayudar a las familias cuando había ocurrido el desastre sin tener en cuenta acciones de reducción, o trabajo previo con aquellas que se encontraban en riesgo; con el trascurrir de los años, del conocimiento y de la necesidad se han producido un buen número de normas para ayudar a las comunidades, diferenciándolas entre áreas urbanas y rurales.

Para el caso que nos convoca, se trabajará y dará una reseña de la normativa que se encuentra en el país desde la perspectiva urbana y como estrategia, no solo ante la ocurrencia de un desastre (respuesta y recuperación), sino ante la posibilidad de ocurrencia del mismo (reducción, acciones correctivas y prospectivas). Algunas de estas normas todavía son vigentes, en algunos apartes, y otras que son muy importantes para lo que es la política actual de vivienda, tanto para sanear el déficit que tiene el país en el tema como las relacionadas con la gestión del riesgo de desastre.

En los años 70 y 80 ya había importantes trabajos sobre asentamientos humanos que hacían de Colombia un país líder en la temática y por lo cual la UN Habitat llegó a hacer múltiples talleres y encuentros en el país. Un importante acercamiento al tema se dio con la expedición de la ley 9 de 1989, de desarrollo urbano, y su artículo 56, que después fue modificado por la ley 2 de 1991, el cual propendía porque todos los municipios realizaran el levantamiento y mantenimiento actualizado de un inventario de los asentamientos humanos que presentaran alto riesgo para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios inundables, o sujetos a derrumbes y deslizamientos o que de otra forma presentaran condiciones insalubres para la vivienda. Además se solicita que se deberían adelantar programas de reubicación de los habitantes o que se procediera a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Para ese momento ya era muy clara la visión de mejorar las condiciones de la población en riesgo.

Posteriormente, se contó con la ley 3 de 1991 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el subsidio familiar de vivienda, se reformó el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictaron otras disposiciones. Esta es una de las leyes que sigue siendo fundamental en la política de vivienda, incorporando la aplicación de subsidios para adquirir la solución.

Buscando mejorar las estrategias de vivienda y dando cabida a las particularidades del país frente a la población necesitada de vivienda se expide la Ley 546 de 1999, ¨Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones¨. Allí es importante para nuestro tema, notar que se fijan las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, de conformidad con varios objetivos y criterios, dentro de los cuales se encuentra: ¨Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas (subrayado propio); además prioriza los recursos destinados para esta población.

En el año 2005 se expide el decreto 2480, el cual es uno de los decretos con los cuales se reconoce específicamente a la población u hogares afectados por desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural; siendo muy importante el tema por cuanto en el país existen varias clasificaciones poblacionales prioritarias para acceder a una solución de vivienda, como por ejemplo la población en condición de desplazamiento por

el conflicto armado. Adicionalmente, trata otras opciones más allá de la reubicación/reasentamiento, como es la posibilidad de adquirir subsidio para el mejoramiento de la vivienda actual de ser posible.

Este decreto, en el año 2008 fue modificado en algunos apartes por el decreto 4587, el cual es parte fundamental del trabajo hacia las comunidades en riesgo y/o desastres y todas las modalidades que existen el país para dar solución a una determinada situación. Así por ejemplo dice:

…¨ Campo de aplicación. El presente decreto se aplica a los procesos de postulación, asignación y aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano y Rural que otorgan, respectivamente, el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S.A., para la atención de hogares que han perdido la totalidad de su vivienda o esta ha sido afectada como consecuencia de una situación de desastre, calamidad pública o emergencia, debiendo para el efecto estar debidamente incluidas en los censos oficiales que con ocasión de estos hechos emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia.¨

Parágrafo 1°. En los casos en que la situación de desastre, calamidad pública o emergencia haya sido declarada como medida preventiva por encontrarse las familias ubicadas en zona de alto riesgo no mitigable, se entenderá que esta situación atiende a programas de reubicación que adelantarán las entidades territoriales para gestionar recursos del subsidio familiar de vivienda a través de las bolsas concursables establecidas por la normatividad vigente, en cumplimiento de su obligación de reubicar a las familias asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable y de evitar nuevos asentamientos u ocupaciones en estas zonas, conforme lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

Parágrafo 2°. Para la asignación de subsidios familiares de vivienda que trata este decreto, la entidad territorial o el oferente, una vez declarada la situación de emergencia, calamidad o desastre, deberá presentar al Fondo Nacional de Vivienda o al Banco Agrario de Colombia S.A. según corresponda, su manifestación formal de adelantar el proyecto en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva o usada, para lo cual tendrá el término de un año, contado a partir de la fecha de declaratoria de emergencia, calamidad o desastre. Igualmente, en este período deberá comunicar al Fondo Nacional de Vivienda o al Banco Agrario de Colombia S.A. según corresponda, mediante oficio, los recursos complementarios para desarrollar el proyecto de vivienda, es decir, contar con el lote, si es el caso y acreditar la disponibilidad presupuestal para las obras de urbanismo, incluida la disponibilidad de servicios públicos, cuando corresponda.¨… (Subrayado Propio)

Así mismo como se ha venido desarrollado el tema, en el año 2007 se expidió el decreto 1694 por medio del cual se establecen las condiciones de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda, con un énfasis particular en las familias inscritas en las cajas de compensación familiar y que han sido afectadas por situación de desastre, calamidad pública o emergencias que se presenten o que pudieran presentarse por eventos de origen natural y para familias que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riego no mitigable; este decreto tiene una relevancia importante debido a que en el país conforme las condiciones de empleo e ingresos de las personas, estas tendrán que encontrarse en una de dos situaciones, la primera inscritas en una caja de compensación familiar debido a que es empleado y el patrono deberá cotizar a estas, o no está inscrito ya que no tiene un empleador constante. De acuerdo a este parámetro el subsidio de vivienda será otorgado o por la caja de compensación familiar o por el Fondo Nacional de Vivienda, ambos bajo los mismos parámetros y requisitos. Sin embargo antes de la existencia de este decreto no se tenían las mismas posibilidades de acceso para población en desastre o calamidad, ni para su respectivo uso en las diferentes formas existentes (vivienda nueva, usada, mejoramiento, construcción en sitio propio)

El decreto 2190 de 2009, vigente, es uno de los pilares fundamentales actuales de la política de vivienda que incluye la población en situación de riesgo y/o desastre, esta reza: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. Traza líneas de acción y de elegibilidad de proyectos, la forma de postulación, quienes pueden postular y como acceder a estos programas.

Más recientemente, la controvertida legislación sobre vivienda gratis, Ley 1537 de 2012 y el decreto 2164 de 2013 se indica prioritariamente lo siguiente:

III. Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo:

Primer orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales por Fonvivienda, que se encuentre sin aplicar y que pertenezcan a la Red Unidos.

Segundo orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales

por Fonvivienda, que se encuentre sin aplicar y que adicionalmente estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por Resolución .

Tercer orden de priorización: Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, al momento de entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

Cuarto orden de priorización: Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, al momento de entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por Resolución.

Quinto orden de priorización: Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

Sexto orden de priorización: Hogares localizados en zonas de alto riesgo que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden a partir de la entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por Resolución ..

Parágrafo 1. El DPS clasificará y evaluará de manera consolidada los grupos poblacionales, de forma tal que se beneficie a quienes se encuentren en las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Parágrafo 2. Los hogares deberán residir en el municipio en que se ejecute el proyecto en el cual se desarrollarán las viviendas a ser transferidas a título de SFVE, de acuerdo con los registros de las bases de datos a las que se refiere el presente Decreto.

Parágrafo 3. La clasificación de los hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar, de los hogares desplazados que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, y de los hogares beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentre sin aplicar, se realizará con base en la información oficial remitida al DPS por FONVIVIEND

Por otra parte la reciente Ley 1573 de 2015 del plan desarrollo, señala en el art 157:

Artículo 157 Reasentamiento. Con el objeto de reducir el riesgo de desastres y mitigar el impacto de los ya ocurridos, las entidades públicas adelantarán procesos o planes de reasentamiento o reubicación mediante el traslado de la población ubicada en zonas de alto riesgo o de desastre a otro lugar en el que se les proporcione un nuevo hábitat.

Las entidades públicas en el marco de procesos de reasentamiento o reubicación de población y atendiendo a las características que les hayan dado origen, adelantarán en las condiciones que señale el reglamento, una o varias de las siguientes acciones, provisión temporal de una solución de alojamiento; la adquisición de los predios ubicados en zona de alto riesgo o de desastre; la asesoría y formulación de un programa de vivienda para su reubicación o adquisición de la nueva alternativa o solución habitacional; la asignación y otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a éste hubiere lugar o la adquisición del inmueble ubicado en zona de alto riesgo o de desastre por la vía de permuta por la nueva solución habitacional ofrecida; el acompañamiento a la población objeto de reasentamiento para que puedan acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat y el desarrollo de programas de reactivación económica.

Estas acciones se adelantarán de manera conjunta por las entidades intervinientes en el proceso de reasentamiento, en atención a sus competencias y funciones específicas y a las características del proyecto sin perjuicio de las competencias y obligaciones señaladas en el artículo 121° de la Ley 388 de 1997 en cabeza de alcaldes, gobernadores y autoridades ambientales del nivel territorial y de 1, necesaria corresponsabilidad de la población objeto de reasentamiento.

Se deriva de lo anterior que el tema está claro en el país desde el punto de vista de la legislación y que aunque desde antes había avances, desde la ley 9 de 1989, reforma urbana, la ley 3 de 1991, de vivienda la ley 388 de 1997, desarrollo territorial, la normativa se ha ido consolidando y fortaleciendo.

Antecedentes

Ya en la introducción se señalan algunos aspectos o antecedentes que ilustran que en Colombia el tema de proveer vivienda prioritariamente a los habitantes de áreas en riesgo ha sido un tema que no es reciente, aunque si ha sido un proceso lento de asimilación. Se han tenido muchas experiencias, se han realizado documentos importantes (por ejemplo de Elena Correa que luego serían adoptados por el GFDRR y el Banco Mundial), tesis de maestría y doctorado sobre el tema de reubicación (como los trabajos de Luz Adriana Mejía Álvarez para mencionar alguno) y se han conformado grupos académicos al respecto de asentamientos humanos desdelos años 70 (como es el caso más reciente del grupo de la Universidad de los Andes, liderado originalmente por Ximena García y del cual no se conocen reuniones últimamente). El trabajo de muchos expertos desde los años 70 principalmente ha tenido una especial influencia en la normativa de asentamientos humanos en el país, la consideración de las amenazas y el riesgo en el ordenamiento territorial, la planificación urbana y ambiental.

Lo más reciente que podría ilustrar que el tema de desastres y riesgo es considerado es la compilación de normas (Decreto 1077 de 2015). Por ejemplo, desde sus primeros artículos, en el que se refiere al valor del subsidio de vivienda, se ilustra que el tema hace parte de la normativa al respecto:

ARTíCULO 2.1.1.1.1.1.1.1. Valor del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas. El monto del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas que otorgue el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la modalidad de adquisición de vivienda nueva a los hogares beneficiarios a través de las bolsas de recuperadores de residuos reciclables; afectados por situación de desastre, calamidad pública o emergencia; damnificados por atentados terroristas; afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011; hogares en situación de desplazamiento; y Macroproyectos de Interés Social Nacional, podrá ser hasta de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv : lo que equivale a US$ 18000).

En el caso de los proyectos de reubicación este tipo de normativa ha permitido que el Estado facilite los procesos, sin embargo la complejidad de cada caso y la capacidad y gobernabilidad de cada municipio es lo que hace factible los proyectos. El apoyo de ONGs ha sido fundamental en los casos exitosos, el trabajo con las comunidades y su participación ha ido claramente un factor determinante y en buena parte esto depende de los funcionarios, sus actitudes y la innovación en cada proyecto. Es decir la normativa es necesaria pero no es suficiente y es necesario contar con personas comprometidas y con ideas inteligentes e ingeniosas. Es el caso de como lo que se ha hecho por ejemplo en Manizales ha influido incluso en el ajuste de la normativa. Es decir, la normativa se ha realizado o se ha modificado resultado de esos casos exitosos de los cuales se han obtenido enseñanzas, buenas prácticas y experiencias a nivel local.

A continuación se describe la problemática del reasentamiento en Colombia y en Manizales, dado que es una ciudad en la cual se han tenido múltiples experiencias que han tenido influencia en el desarrollo de la normativa vigente. El problema va más rápido que la velocidad de las soluciones y no basta con tener una normativa avanzada, aunque sin duda es necesaria. La problemática está lejos de ser resuelta y por eso se describe incluso con cifras que no están actualizadas pero que ilustran la dimensión del problema.

Colombia

De acuerdo con evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, en el 2007, para la elaboración de un documento de política pública CONPES de LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

PARA LOS ASENTAMIENTOS LOCALIZADOS EN ZONA DE RIESGO, se señala que el país, por sus condiciones geográficas, climáticas y geológicas, enfrenta diferentes amenazas –sísmica, volcánica, inundaciones y deslizamientos, entre otras–, que debido a las condiciones de vulnerabilidad social, económica y física de la población, configuran situaciones de riesgo que pueden llegar a convertirse en desastres[1].

Si a esto se suma el crecimiento espacial de las ciudades en las cuales se encuentra asentada el 70% de la población[2] y la carencia de procesos adecuados de planificación y ordenamiento del suelo[3], que respondan a la demanda del aumento poblacional, resultado del crecimiento y de procesos de migración por problemas económicos y de violencia[4], en Colombia se presenta un serio problema de acceso a zonas seguras debido a procesos de exclusión social y espacial y por lo tanto que un importante porcentaje de la población se localice en zonas no aptas para ser urbanizadas.

El último esfuerzo del DNP para tener una dimensión de este problema, con el fin de hacer un estimativo de los asentamientos localizados en riesgo, ante la falta de información consolidada a nivel nacional, se llevó a cabo utilizando la encuesta de Calidad de Vida del DANE. Esta encuesta realizada hace ya más de diez años señala lo siguiente:

1 DNP. Plan Nacional de Desarrollo 200. Capítulo 5 Una Gestión Ambiental y del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible. 2006.
2 DNP 2007
3 "Patrón Desequilibrado, con Visión más de Pequeña Escala que de Modelo Territorial" Ciudades Amables, 2006. DNP 2007
4 DNP 2007

Regi—n	Viviendas cabecera (a)	Viviendas en riesgo		
		Riesgo mitigables (b)	Riesgo no mitigable [1] (c)	Total viviendas (d) = (b) + (c)
Atlntica	1.358.530	176.966	85.825	262.791
Oriental	1.182.475	162.657	13.034	175.691
Central	936.045	102.507	19.762	122.269
Pacfica	316.347	43.913	46.169	90.082
Bogotá	1.807.312	122.720	5.746	128.466
Antioquia	1.086.418	47.778	52.984	100.762
Valle del Cauca	884.271	73.115	50.234	123.349
San Andrés y Providencia	19.009	0	2.018	2.018
Orinoquía y Amazonía	122.796	21.514	5.070	26.584
Total	7.713.203	751.170	280.842	1.032.012

1. En riesgo no mitigable, se identifican los hogares que no cuentan con alcantarillado debido a que las empresas no invierten en zonas de riesgo

Cuadro No 1. No de Viviendas localizadas en riesgo. Fuente: DANE.ECV, 2003. Cálculos DNP DDUPA

De acuerdo con esta aproximación, de 7.7 millones de viviendas localizadas en las cabeceras municipales del país (zona urbana), el 14% de dichas viviendas estarían localizadas en riesgo a principios de la década del 2000; 10% en áreas de riesgo mitigable - más de 750.000 viviendas - y el 4% en áreas de riesgo no mitigable[5] – lo que corresponde a cerca de 281.000 viviendas-.

Esta cifra es realmente alarmante dado que el problema no ha sido ni siquiera neutralizado y por lo tanto a la fecha debe haber aumentado. Por otra parte se puede concluir sin mucho esfuerzo que el problema es tan grande y el costo es tan alto para el Estado que en un corto plazo Colombia no podría contar con los recursos para responder decididamente y atender la situación de las familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

En el mismo documento, borrador del documento de política CONPES, se señala que la circunstancia de asentamiento en riesgo unido a la vulnerabilidad social de la población allí expuesta, hacen que la solución al problema sea especialmente difícil de resolver de manera acertada, debido a que con base en el estudio de Escala Humana (2005)[6] se puede concluir que la caracterización de proyectos de reasentamiento motivados por riesgo no mitigable es la siguiente:

…"En relación con la población y ocupación del territorio

- Ocupan el territorio en asentamientos informales, con los problemas de ilegalidad y titularidad derivados de esta condición.
- Presentan altas tasas de desempleo o pertenecen al mercado informal de trabajo; lo que supone un flujo irregular de ingresos.
- Poseen bajos niveles de educación y no tienen registro al SISBEN; alto grado de vulnerabilidad social.

En relación con la vivienda y el entorno:

- La construcción de las viviendas se hace con materiales transitorios y sin normas adecuadas de construcción, lo cual evidencia una alta vulnerabilidad estructural.
- Los asentamientos presentan una inadecuada conformación espacial y/o urbanística.
- Presentan deficiencia en el acceso a servicios públicos, conexiones ilegales.

5 Inundaciones 34%; Desbordamiento 32%; Avalanchas y derrumbes 4%; Otros 30%.
6 DNP, BIRF. Desarrollo a Escala Humana." Lineamientos de Política para el Reasentamiento en Colombia". 2005.

- Son asentamientos aislados espacialmente al no contar con una malla vial definida para su acceso y comunicación interna.¨…

Adicionalmente, presentan algunas deficiencias que se han identificado frente a las intervenciones[7] llevadas a cabo en asentamientos en riesgo por parte de los municipios, departamentos y la Nación, entre las que se encuentran:

- Deficiencias en el enfoque de los procesos, dado la indefinición de los grados de responsabilidad pública, privada y de la sociedad respecto a los asentamientos en riesgo, además de una limitada capacidad institucional para que los procesos sean sostenibles, generalmente tiene una visión de corto plazo, sin integralidad y se desconoce la magnitud el problema.

- Deficiencias en la estructura del Estado a nivel nacional, evidenciado en problemas de coordinación interinstitucional, débil soporte técnico para el conocimiento del riesgo local y la elaboración de los inventarios de población en riesgo, apoyos difusos y discontinuos de las instituciones (Fonvivienda, MADS, MVCT), y falta de incentivos al nivel local para que se adelanten y prioricen estas intervenciones.

- Deficiencias en los niveles locales (municipios y departamentos), reflejado en la falta de una construcción de visión regional para el manejo de los asentamientos en riesgo, el desconocimiento de los factores de riesgo local, la desarticulación del desarrollo y la planificación territorial con visión de gestión del riesgo y la insostenibilidad de los procesos tanto por el déficit económico como por las capacidades de gestión.

Se han tomado estos apartes de los textos dado que en ellos se resumen de manera apropiada la situación lo que permite aportar al diagnóstico una descripción clara y elocuente del problema en el país.

Manizales

De igual forma, dado que se ha escrito bastante al respecto y existen buenas descripciones de la problemática en una ciudad como Manizales, se puede transcribir del libro ¨Un enfoque Geográfico de la Vulnerabilidad en zonas Urbanas Expuestas a Amenazas Naturales, El Ejemplo Andino de Manizales¨ (Anne-Catherine Chardon, 2002) algunos párrafos que describen lo que se ha expuesto previamente y que ha venido ocurriendo a nivel nacional pero expresado, en este caso, en lo local. La autora señala:

…¨En Colombia y más precisamente en la zona andina, las amenazas llevan con frecuencia a desastres. Por supuesto, las características geográficas locales representan un contexto que favorece su ocurrencia, aunque estos también pueden estar provocados y amplificados por acciones antrópicas que además aumentan su frecuencia. Por lo tanto, la urbanización es a menudo un factor incontestable del aumento de la vulnerabilidad. Su influencia es doble ya que interviene aguas arriba y aguas abajo del "fenómeno del riesgo", al inicio, genera nuevas amenazas en la medida en que la extensión espacial obliga a no tener en cuenta las limitaciones naturales que a priori, no permiten construir. Luego, amplifica los factores de riesgo existentes por una presencia humana cada vez más importante que acentúa las presiones sobre el espacio y la amplitud de los daños en caso de desastre (Chardon, 1996).¨…

Además, plantea la ciudad como creadora y amplificadora de la situación de riesgo:

…¨En Manizales, el importante crecimiento demográfico, aumentó del 134% entre 1951 y 1973 y del 70% entre 1973 y 1993 (información DANE 1993), dio lugar a uno de los mayores problemas sufridos por numerosas ciudades latinoamericanas: un parque inmobiliario de viviendas populares insuficientes. Por lo tanto, las poblaciones de bajo poder de adquisición se instalan en la periferia de la ciudad, en zonas fuertemente expuestas a las amenazas naturales y así, se van desarrollando barrios en margen del funcionamiento de la ciudad. Su marginalización por supuesto espacial se caracteriza sobre todo por una subintegración socioeconómica que tiende a mostrar que la catástrofe social precede y frecuentemente provoca la catástrofe "natural". Efectivamente, estos barrios suelen ser las víctimas de las amenazas naturales más frecuentes en Manizales: los deslizamientos.

Sin embargo, el crecimiento urbano paulatinamente modifica la situación de riesgo y también las consecuencias de los desastres. El número de personas y de bienes expuestos crece. La colonización inevitable de terrenos cada vez menos construibles necesita la realización de obras preliminares (esencialmente rellenos) que se vuelven factores amplificadores de la vulnerabilidad. Así, desde hace algunos años, se observa una progresión espacial de los deslizamientos, afectando poblaciones que, hasta el momento, no habían sido afectadas y cuyas pérdidas son importantes. El proceso urbano es creador y amplificador de riesgo.

Relaciona directamente la situación del uso del suelo y del sector inmobiliario en el complejo proceso de localización de asentamientos en zonas de alto riesgo, por lo que menciona:

… ¨En Manizales, como en todo el país, la situación

7 Se analizaron las experiencias documentadas de PRIMED y Moravia, Medellín; San Cayetano, Cundinamarca; Terremoto de Páez, Tierradentro; Armenia, Eje Cafetero; Casos de reasentamiento en Bogotá.

del uso del suelo y el contexto inmobiliario son los mayores responsables de las dificultades de acceso a la vivienda, por parte de las poblaciones desfavorecidas. Intervienen tres factores importantes: (1) la fuerte especulación sobre los terrenos y las construcciones, (2) una planificación urbana inexistente o poco eficaz y (3) la inadaptación de los programas de vivienda social a este tipo de población que no tiene un poder adquisitivo y de endeudamiento suficiente para poder beneficiar de estos planes.¨…

…¨Adicional, la falta de vivienda es uno de los mayores problemas de las grandes ciudades colombianas. En Manizales, a pesar de los planes propuestos por la entidad municipal, el déficit de vivienda a mediados de los 90 aumentaba en un 3.8% por año. Por ello, las poblaciones pobres que vienen de las zonas rurales en crisis económica y más los "nuevos" pobres de las clases medias urbanas, se instalan en un hábitat subintegrado; para ellos, esto representa la única solución de vida en un espacio urbano.¨…

¨…Así, nos damos cuenta que las preocupaciones de la población que se estableció o se establece en los barrios subnormales son esencialmente de orden social y económico y no ambiental; la necesidad es encontrar un lugar donde ubicarse, que corresponda a sus recursos económicos y sin que tenga que ser desalojado. Por tanto, aun si el terreno presenta peligros de orden natural, aun si es inconstruible o no tiene servicios públicos, este terreno será colonizado por necesidad y falta de otra opción. ¨…

Con estos planteamientos es importante denotar como a partir de las diferentes amenazas naturales y antrópicas que se tienen en la ciudad, asociado con la exposición y vulnerabilidad generada y amplificada a través del tiempo, la ciudad está enfrentada al riesgo, que se han traducido en desastres y catástrofes.

Ejemplo de esto, en la ciudad de Manizales, desde 1960 al 2000 más de 250 personas murieron como consecuencia de la ocurrencia de deslizamientos y más de 5.000 viviendas fueron severamente afectadas. Además, en la misma ciudad y solamente en el año de 1993 se calcularon pérdidas de 3.7 millones de dólares en cuencas urbanas y rurales, debido a la ocurrencia o incremento de procesos de erosión superficial y deslizamientos (incluye daños a viviendas, redes de servicios públicos, vías, áreas de cultivos, áreas de potreros y áreas de importancia ambiental). (CORPOCALDAS, Proyecto 2005)

Además, La responsabilidad del proceso de urbanización en la amplificación de los fenómenos como de sus consecuencias se debe a la acción de factores antrópicos mayores relacionados con las características de los sitios urbanizados y el modo de urbanización.

Para el año 2003, en el cual se tuvieron varios eventos extremos de lluvias se reconocieron varios de estos factores que contribuyeron a que los impactos fueran mayores así:

…¨En más del 80% de los deslizamientos de 2003, (muchos en zonas de alto riesgo, donde no es permitido construir), los técnicos y expertos identificaron como causas contribuyentes: el depósito y el arrojo indiscriminado de basuras, escombros y residuos de movimientos de tierra sobre taludes de fuerte pendiente y en los tratamientos de estabilidad construidos (en muchos casos estos fueron los materiales deslizados); las sobrecargas perjudiciales localizadas sobre la corona de los taludes (por ejemplo, viviendas de dos y tres pisos en mampostería); la ejecución de excavaciones verticales de gran altura realizadas en la base de taludes con el propósito de construir edificaciones; la ausencia de canales y bajantes en las viviendas; la deforestación y tala de árboles en sitios de fuerte pendiente; los daños en las redes de alcantarillado domiciliarias; la mala calidad de las construcciones existentes y finalmente, el uso indebido e "invasión" con viviendas, de obras de manejo de aguas lluvias existentes (zanjas, canales, etc.). En pocas palabras, a un fenómeno natural inusitado como el presentado, se unieron una gran cantidad de factores de orden antrópico que favorecieron y magnificaron las consecuencias de la tragedia. (Corpocaldas 2005 citado por Pérez, 2008)

De otro lado, la variable llamada vulnerabilidad adquiere igualmente una importancia notable en nuestro entorno. Los asentamientos humanos ubicados en sitios inconvenientes desde el punto de vista técnico (susceptibles a deslizamientos, inundaciones u otros fenómenos naturales), construidos sin las especificaciones ingenieriles recomendadas y aceptadas y muy frecuentemente, carentes del mínimo de infraestructura urbana requerida, son altamente vulnerables a los desastres naturales. En este sentido, son dos los factores fundamentales que contribuyen a definir la existencia de altos niveles de vulnerabilidad en Caldas, así: los conflictos con el uso del suelo en áreas urbanas y rurales y el crecimiento poblacional acelerado y la consecuente fuerte presión urbanística¨… (Pérez, 2008)

Luego, como menciona CHARDON (2002), el análisis de las catástrofes ocurridas en Manizales pone en evidencia que desde hace muchos años, la segregación socio espacial ha sido generadora de inequidad en la exposición frente a situaciones de riesgo. Y se concluye, de manera general, que la repartición muy heterogénea del espacio ha conducido, que los nuevos habitantes de origen modesto, se encuentren en una vulnerabilidad forzada (collin- Delavaud, 1994).

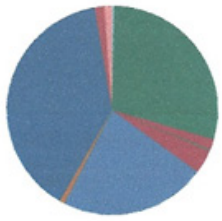
Perfil de riesgo del país

A continuación se incluye el perfil de riesgo resumen de Colombia obtenido en el marco de la evaluación global del riesgo en el marco del GAR2015. En cualquier caso se trata de un país que por sus características climáticas, tectónicas y su relieve está sometido a importantes amenazas naturales y socio-naturales.

DISASTER LOSSES[17]

NATIONALLY REPORTED LOSSES

Mortality



Alluvion, Electric Storm, Flash Flood, Landslide, Avalanche, Eruption, Flood, Rain, Earthquake, Fire, Forest Fire, Storm

Combined economic losses

Avalanche, Drought, Erosion, Flash Flood, Coastal erosion, Earthquake, Eruption, Flood, Cyclone, Electric Storm, Fire, Forest Fire

10-year moving average
2005 - 2013

DataCards	2.142
Deaths	262
Houses destroyed	364
Houses damaged	154.662
Combined economic losses	1.009.219.275

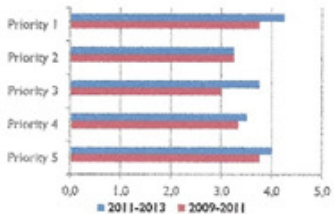
Volcano exposure

Number of volcanoes	15
Population living within 30km in country (Pop30)	3.236.251
% of pop living within 30km	7

COLOMBIA

LAC

HFA progress



BASIC COUNTRY STATISTICS AND INDICATORS

Population (million people)[1]	(2013)	48
Population density (People/km²)[1]	(2013)	43,6
GDP-Gross Domestic Product (million US$)[1]	(2013)	378.148
GDP per capita (US$)[1]	(2013)	7.831
Capital stock (million US$)[3]	(2014)	944.577
GFCF - Gross Fixed Capital Formation (million US$)[1]	(2013)	91.124
Social expenditure (million US$)[3]		56.245
Gross savings (million US$)[1]	(2012)	71.967
Total reserves (million US$)[1]	(2013)	42.758

Risk drivers

Hazard Exposure		
Population growth (annual %)[1]	(2013)	1,29
GFCF (% GDP)[1]	(2013)	24,1
Poverty and inequality		
GINI Index (0 - 100)[1]	(2010)	55,9
Life expentancy at birth (years)[1]	(2012)	73,8
Pov gap at national poverty lines (%)[1]	(2012)	12,90
Social expenditure (% GDP)[3]		14,87
Governance indicators		
Rule of law (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	-0,45
Government effectiveness (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	0,04
Voice and accountability (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	-0,12
Control of corruption (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	-0,44

Urbanization		
Urban population growth (%)[1]	(2013)	1,7
Pop living in slums (% of urban pop)[5]	(2009)	14,3
Urban population (%)[1]	(2013)	75,9
Environment		
Ecological footprint (global hectares per capita)[6]	(2007)	1,87
Environmental performance index (0 - 100)[7]	(2014)	50,8
Forest change (% - 2000-2012)[7]	(2012)	-2,4
Freshwater withdrawals (% of internal resources)[1]	(2012)	0,5
Climate change		
Electricty production from renewable energy (% total)[7]	(2011)	3,30
CO2 emissions (metric tons per capita)[1]	(2010)	1,63

GAR 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction

Country risk profile

UNISDR

COLOMBIA

LAC

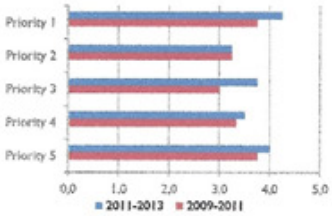
BASIC COUNTRY STATISTICS AND INDICATORS

Population (million people)[1]	(2013)	48
Population density (People/km²)[1]	(2013)	43,6
GDP-Gross Domestic Product (million US$)[1]	(2013)	378.148
GDP per capita (US$)[1]	(2013)	7.831
Capital stock (million US$)[3]	(2014)	944.577
GFCF - Gross Fixed Capital Formation (million US$)[1]	(2013)	91.124
Social expenditure (million US$)[3]		56.245
Gross savings (million US$)[1]	(2012)	71.967
Total reserves (million US$)[1]	(2012)	42.758

Risk drivers

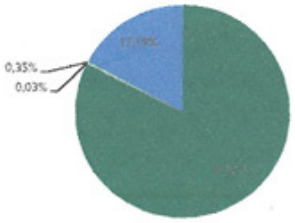
Hazard Exposure		
Population growth (annual %)[1]	(2013)	1,29
GFCF (% GDP)[1]	(2013)	24,1
Poverty and inequality		
GINI Index (0 - 100)[1]	(2010)	55,9
Life expentancy at birth (years)[1]	(2012)	73,8
Pov gap at national poverty lines (%)[1]	(2012)	12,90
Social expenditure (% GDP)[3]		14,87
Governance indicators		
Rule of law (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	-0,45
Government effectiveness (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	0,04
Voice and accountability (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	-0,12
Control of corruption (-2.5 - 2.5)[4]	(2013)	-0,44
Urbanization		
Urban population growth (%)[1]	(2013)	1,7
Pop living in slums (% of urban pop)[5]	(2009)	14,3
Urban population (%)[1]	(2013)	75,9
Environment		
Ecological footprint (global hectares per capita)[6]	(2007)	1,87
Environmental performance index (0 - 100)[7]	(2014)	50,8
Forest change (% - 2000-2012)[7]	(2012)	-2,4
Freshwater withdrawals (% of internal resources)[1]	(2012)	0,5
Climate change		
Electiricty production from renewable energy (% total)[8]	(2011)	3,30
CO2 emissions (metric tons per capita)[1]	(2010)	1,63

HFA progress



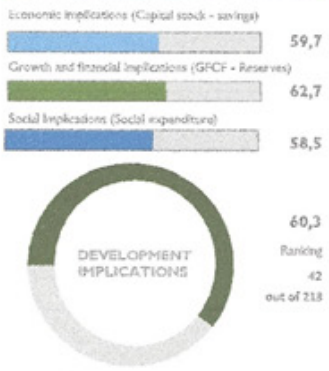
DISASTER RISK[9]

Average Annual Loss (AAL)[9] by hazard



Hazard	Value [million US$]	AAL/Capital stock [%]	AAL/GFCF [%]	AAL/Social expenditure [%]	AAL/Total reserves [%]	AAL/Gross savings [%]
Earthquake	3.140,03	0,33	3,45	5,58	7,34	4,36
Cyclonic Wind	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Storm Surge	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tsunami	13,20	0,00	0,01	0,02	0,03	0,02
Volcano		0,00	---	---	---	---
Flood[10]	654,81	0,07	0,72	1,16	1,53	0,91
TOTAL	3.809	0,4	4,2	6,8	8,9	5,3

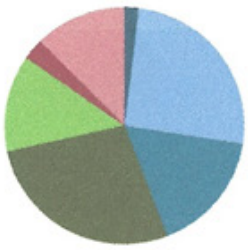
Risk and Development Implications[11]



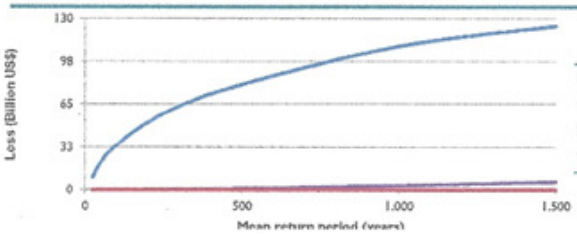
Multihazard AAL results by sector (Earthquake and cyclonic wind)

Sector	Sub Sector	Capital stock [million US$]	Average Annual Loss (AAL) [million US$]
Residential (income)[12]	Low	19.730	60,35
	Middle low	197.429	800,98
	Middle high	133.911	524,07
	High	0	0,00
Services	Commercial	277.262	858,81
	Industrial	144.578	415,61
Education	Private	38.026	88,64
	Public	136.591	392,05
Health	Private	84	0,02
	Public	458	0,45
Public buildings		0	0,00
National		948.068	3.140,97
Fiscal[13]		156.779	452,85

Distribution by sector



Probable Maximum Loss - PML[14] (million US$)



Hazard	Mean return period (years)[15] 100	250	500	1000	1500
Earthquake	33.929	58.126	80.338	109.393	124.730
Cyclonic Wind	30	40	44	50	55
Storm Surge	10	10	10	11	12
Tsunami	64	383	1049	3406	6257

Earthquake — Storm Surge — Tsunami — Cyclonic wind

Instrumentos de Ordenamiento territorial

El país ha sido pionero en la implementación del ordenamiento territorial y como determinante del mismo el uso de las evaluaciones de amenaza y riesgo. Con ello se ha querido lograr que los municipios planteen un desarrollo organizado y planificado, buscando la sostenibilidad ambiental. Desde 1997 con la ley 388 se ha requerido que todos los municipios cuenten con esta herramienta y para el caso de interés allí deberán definirse cuales son las áreas en amenaza y riesgo (alto no mitigable) las cuales deberán ser tenidas en cuenta en el momento de desarrollar algún proyecto ya sea público o privado para que no se configure el riesgo o en su defecto si ya existe infraestructura asentada en la zona, proceder a realizar las acciones de reducción más acordes al territorio; dentro de estas acciones de relocalización, reubicación/reasentamiento. A continuación este es el panorama normativo del país en cuanto a ordenamiento y desarrollo territorial, que además tiene injerencia en los aspectos de Gestión del Riesgo. Debe anotarse que el pasado 26 de mayo de 2015 se acaba de hacer un compilación de todas las normas en el ministerio de vivienda, ciudad y territorio en el decreto 1077 de 2015, en el cual se recoge lo relevante de estos temas.

Decreto 1077, 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"	26/05/2015

4.1 Mapeo de Instrumentos de Ordenamiento territorial

Leyes desde 1978 a 2012

0061 - 1978	Ley Orgánica de desarrollo urbano.	15/12/1978
0009 - 1989	Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.	11/01/1989
0002 - 1991	Por la cual se modifica la Ley 9a. de 1989.	15/01/1991
0388 - 1997	Por la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, y la Ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Modificada por las leyes: 507 de 1997, 614 de 2000, 810 de 2003, 902 de 2004 y 962 de 2005)	18/06/1997
0400 - 1997	Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes. (Vigente)	19/08/1997
0507 - 1999	Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.	28/07/1999
0614 - 2000	Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.	18/09/2000

Decretos 2011-2014

1310 - 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional.	14/06/2012
0019 - 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Art 189.	10/12/2012
2729 - 2012	Por la cual se reglamenta el parágrafo 1º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.	27/12/2012
0075 - 2013	Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones. Art 8	25/01/2013
1478 - 2013	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2181 de 2006.	12/07/2013
1807-2014	Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones	19/09/2014

Tabla. Elaboración a partir de Normativa – Vivienda de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decretos 2005-2010

0564 - 2006	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y se expiden otras disposiciones. Vigente y modificados normas subsiguiente.	24/02/2006
2201 - 2006	Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.	05/08/2006
4260 - 2007	Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007	02/11/2007
4065 - 2008	Por el cual se reglamentan las disposiciones de la 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en el suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación de la plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles. Vigente	24/10/2008
3671 - 2009	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4260 de 2007 y se dictan otras disposiciones.	25/09/2009
1469 - 2010	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.	30/04/2010

Tabla. Elaboración a partir de Normativa – Vivienda de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Instrumentos de Reasentamiento/ reubicación y Relocalización

5.1 Mapeo de Instrumentos de reasentamiento poblacional por alto riesgo y/o desastre.

A su vez el país cuenta con normativa y herramientas dirigidas a las políticas de reasentamiento/ reubicación y relocalización, las cuales como se ha mencionado con anterioridad han venido cambiando y transformándose de acuerdo con las necesidades y los intereses de desarrollo que se estén implementando en el país para cada época y cada gobierno. Adicionalmente se han tenido políticas diferenciales para población en zona urbana como para población en zona rural. En otras palabras los proyectos de reubicación, reasentamiento o relocalización han tenido a los largo de los años situaciones diferentes desde el punto de vista de la legislación subyacente.

Leyes de 1999 a 2012

0003 - 1991	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.	15/01/1991
0546 1999	Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.	23/12/1999
0708 -2001	Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.	29/11/2001
0973 -2005	Por medio del cual se reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 338 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.	31/03/2005
1469 -2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.	30/06/2011
1537 -2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.	20/06/2012

Tabla. Elaboración a partir de Normativa – Vivienda de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decretos de 2011-2014

4916 - 2011	En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de la Ley 49 de 1990, y (...)	26/12/2011
3960 - 2011	Por el cual se establece la transferencia de recursos del subsidio familiar de vivienda urbana a cuentas de ahorro a favor de sus beneficiarios en las bolsas de recuperadores de residuos reciclables, afectados por situación de desastre, calamidad pública o emergencia, damnificados por atentados terroristas, hogares que tengan como miembro a concejales que pertenezcan a municipios de categorías 4,5 y 6, postulación de ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable y de los Concursos de Esfuerzo Territorial Nacional y Departamental.	25/10/2011

0430 - 2012	Por el cual se modifica el artículo 20 del Decreto 1920 de 2011.	28/02/2012
1921 - 2012	En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de la Ley 3 de 1991, de conformidad con lo establecido en los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.	17/09/2012
2469 - 2012	Por el cual se modifican los artículos 59 y 61 del Decreto 2190 de 2009.	03/12/2012
0156 - 2013	Por el cual se establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas y se dictan otras disposiciones. Art 1	06/02/2013
0872 - 2013	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012.	29/04/2013
2164 - 2013	Por el cual se modifica el Decreto 1921 de 2012.	04/10/2013

Tabla. Elaboración a partir de Normativa – Vivienda de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decretos 2005-2010

4429 - 2005	Por el cual se modifican los Decreto 975 de 2004, 3169 de 2004, 3111 de 2004, y 1526 de 2005, y se establecen los criterios especiales a los que se sujetará el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda	28/11/2005
1694 - 2007	Por el cual se establecen condiciones de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda urbano para hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable.	06/04/2007
4259 - 2007	Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007.	02/11/2007
4466 - 2007	Por el cual se reglamentan la Ley 3ª de 1991, los artículos 83 y 86 de la Ley 1151 de 2007 y se dictan otras disposiciones.	20/11/2007
2190 - 2009	Por el cual de reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.	12/06/2009
4550 - 2009	Por cual se reglamentan parcialmente el Decreto 9 de 1989 y la Ley 1228 de 2008, especialmente en relación con la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública	23/11/2009
4821 - 2010	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional; de emergencia económica, social y ecológica nacional.	29/12/2010

Tabla. Elaboración a partir de Normativa – Vivienda de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Resoluciones

0448 - 2014	Por la cual se establecen los lineamientos para que los municipios y distritos recojan y suministren la información para conformar el inventario nacional de asentamientos en alto riesgo de desastre. Y se adopta la Guía Metodológica para el Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo	17/07/2014

Mapa de actores e instituciones involucradas

En el marco de la política pública del país referente a la gestión del riesgo y a las estrategias de reasentamiento/reubicación y relocalización, a continuación se presentan algunos de los actores institucionales involucrados. Se han divido en dos enfoques directos e indirectos ya que estas estrategias deben ser miradas integralmente y no sólo como la solución de vivienda per se, por lo que llegado el momento y la envergadura entran todos los actores a tener importancia y relevancia.

Directos

- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Vivienda Rural)
- Fondo de Adaptación
- Ministerio de Ambiente
- Departamento Nacional de Planeación
- Departamento de la Prosperidad Social
- Cajas de Compensación Familiar
- Corporaciones Autónomas Ambientales y de Desarrollo Sostenible
- Gobernaciones (Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo, Planeación, Secretarias de Vivienda)
- Alcaldías. (Consejos Municipales de Gestión del Riesgo, Planeación, Secretarias de Vivienda)
- Entidades Prestadoras de Servicios Públicos
- Organizaciones No Gubernamentales (organizaciones promotoras de vivienda)
- Organizaciones Comunitarias

Indirectos

- Ministerio de Salud y de la Protección Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Cultura
- Ministerio del Trabajo
- Policía
- Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA
- Pares de estos ministerios en los departamentos y municipios

Casos de reasentamiento en Colombia

En el actual capítulo presentamos casos de reasentamiento poblacional que cumplen con una serie de características, según los parámetros del proyecto:

- Están relacionados con eventos de origen hidrológico o climático.
- Corresponden a zonas urbanas.
- Han transcurrido varios años desde su ejecución.

El capítulo se elaboró sobre la base del conocimiento del consultor y de otros profesionales sobre la temática en el país ya que en esta etapa no se tenía previsto realizar trabajo de campo.
Se incluyen los casos que son más pertinentes

7.1. Reubicación La Playita-Manizales

Aspectos generales de la ciudad	Manizales, con 396.075 habitantes (proyección DANE, Censo 2005) es la ciudad capital del Departamento de Caldas, localizada en el corazón de la región andina, sobre el flanco occidental de la cordillera Central, se encuentra situada a una altitud de 2.150 m y está expuesta a un clima ecuatorial de montaña tipo bimodal.
Condiciones de riesgo	Riesgo Asociado a Inundaciones y Avenidas torrenciales, adicionalmente deslizamientos. Experiencia de la comunidad con varios eventos ocasionados por el río Chinchiná y el Cerro Sancancio. 2005, mayor evento en el cual en el cerro Sancancio, por aumento significativos de la lluvia tuvo un deslizamiento que llego hasta varias viviendas de la zona y con ello la comunidad cambio la percepción del riesgo.
Características de la reubicación	• Movimiento de toda la población asentada en el área de riesgo, hacia diferentes zonas de la ciudad con la posibilidad de acceder a vivienda usada (innovador para el momento) con el cumplimiento de ciertos requisitos. • Reubicación auspiciada y organizada por el estado. • Beneficiarios tanto propietarios como arrendatarios. • Aplicación de Subsidios monetarios de la Nación y del Municipio. • Posibilidad de demolición voluntaria de la vivienda, para usufructo de los materiales
Características del asentamiento original	Asentamiento informal de más de 500 familias, en lote de propiedad del municipio, quien les construyó infraestructura comunitaria y acceso a servicios públicos etc. Declarada Zona de alto riesgo no mitigable desde el Plan de Ordenamiento territorial del 2001. Población de estrato bajo, problemática social, violencia y drogadicción.
Aspectos relevantes	Se propuso el reasentamiento integral y total del barrio hacia un solo lote del estado, pero esto no fue posible por varios condicionantes: el primero, el municipio no contaba con el lote para tal fin que cumpliera con los estándares para las viviendas y la infraestructura pública necesaria. Y segundo se tuvo rechazo de la comunidad en general en donde se planteaba la posibilidad de trasladar a esta población. Por ello se dio la posibilidad de acceder y aplicar el subsidio tanto nacional como municipal a vivienda usada, estrategia que para el momento no existía en el país, y que a raíz de esta problemática se dieron los pasos políticos y posteriormente la norma para poder hacerlo.
Información documental disponible	Seguimiento al Proceso de reubicación familia por familia con levantamiento cartográfico, en el antes, durante y después .(Vivienda previa- Vivienda final)

7.2 Reubicación Samaria -Manizales

Aspectos generales de la ciudad	Manizales, con 396.075 habitantes (proyección DANE, Censo 2005) es la ciudad capital del Departamento de Caldas, localizada en el corazón de la región andina, sobre el flanco occidental de la cordillera Central, se encuentra situada a una altitud de 2.150 m y está expuesta a un clima ecuatorial de montaña tipo bimodal.
Condiciones de riesgo	Principalmente familias afectadas por deslizamientos en el 2003 ante el aumento de lluvias en la ciudad. Aproximadamente de 149 mm lluvias en 6 horas que ocasionaron más de 150 deslizamientos.
Características de la reubicación	Reasentamiento en un barrio nuevo que se construye específicamente para población afectada por el desastre del año 2003.
Características del asentamiento original	No es un sitio definido, la población pertenece a varios sectores de la ciudad, generalmente en estratos bajos y en condiciones de pobreza, los cuales fueron llevados a este nuevo barrio Samaria
Aspectos relevantes	Familias de diferentes barrios unidos en un sitio Lote propiedad el municipio Subsidios Nacionales y municipales Cofinanciación por parte de las familias con un pequeño aporte
Información documental disponible	Censo de familias afectadas por deslizamiento en el 2003 (municipio) Entrega de viviendas como solución (municipio) Seguimiento a la construcción recursos del Fondo Nacional de Calamidades (Departamento)

7.3 Reubicación Macro proyecto San José – Manizales

Aspectos generales de la ciudad	Manizales, con 396.075 habitantes (proyección DANE, Censo 2005) es la ciudad capital del Departamento de Caldas, localizada en el corazón de la región andina, sobre el flanco occidental de la cordillera Central, se encuentra situada a una altitud de 2.150 m y está expuesta a un clima ecuatorial de montaña tipo bimodal.
Condiciones de riesgo	La comuna San José tiene amplias partes ubicadas en zonas de alta susceptibilidad por deslizamientos debido al tipo de suelos y la alta pluviosidad de la zona, siendo una de las zonas donde más llueve en la ciudad.
Características de la reubicación	El Sector de San José es un amplia comuna de la ciudad que se caracteriza por tener las zonas de alto riesgo más antiguas de la ciudad y que se consolidaron a largo de los años. El Gobierno Nacional decidió realizar un macro proyecto de renovación urbana fundamentado en la reducción del riesgo.
Características del asentamiento original	Se trata de un área amplia con alto deterioro social en varios lugares y en condiciones de alta pobreza y segregación. No obstante hay diversidad de tipos de casas que al pasar de los años se han consolidado.
Aspectos relevantes	Se trata de un proyecto que implica altas inversiones en comprar de terrenos, casas que se deben demoler, desarrollo de infraestructura, construcción de edificios de apartamentos, que ha tenido serias dificultades en los procesos de concertación con los habitantes que deben desalojar para permitir el proceso de renovación urbana.
Otras consideraciones	Es el proyecto más grande de este tipo que se realiza en todo el país. El municipio no ha sido el protagonista y su proceso ha sido muy lento.
Información documental disponible	Debido a las controversias y críticas la documentación no es fácilmente disponible, pero existen detallados registros y un seguimiento cuidadoso.

7.4 Reubicación de Marmato

Aspectos generales de la ciudad	Marmato es un pequeño pueblo antiguo localizado en una ladera de una mina de oro que ha estado siendo explotada desde la conquista. Sus habitantes viven de la minería y las casas en ocasiones tienen socavones directos a la montaña.
Condiciones de riesgo	La inestabilidad de las laderas y la erosión es continua y eventos de deslizamientos y flujos se han presentado periódicamente.

Características de la reubicación	Se inició realizando primero casas de un estándar relativamente alto para atraer el interés y debido a que muchas casas de la montaña/mina son incluso de valor patrimonial. Posteriormente se cambiaron las unidades de vivienda más sencillas pero no se logró el traslado total o definitivo de la población en riesgo.
Características del asentamiento original	Las casas son de un alto valor y eso dificulta que haya el interés de retirarse del lugar aparte que se alejarían de la mina de oro que es su principal sustento económico.
Aspectos relevantes	El proceso ha sido muy lento y la llegada de una empresa multinacional para la explotación del oro ha hecho que los habitantes se nieguen al traslado a la zona más segura.
Otras consideraciones	Es un caso muy interesante pero ilustra más un fracaso que un éxito en trasladar la probación en riesgo.
Información documental disponible	Existe una buena documentación de los diseños y el censo de las familias pero no hay análisis detallados de cada caso.

7.5 Reubicación de Gramalote

Aspectos generales de la ciudad	Gramalote originalmente era un pequeño pueblo de Norte de Santander que no tenía problemas de amenazas pero que resultado de las intensas lluvias de 2010 y 2011 por el fenómeno de la Niña y por la ocurrencia de un sismo moderado en la zona se inestabilizó.
Condiciones de riesgo	Un proceso lento de reptación imposible de frenar significó e desalojo de los habitantes de todo el pueblo y la necesidad de pensar en su total reubicación
Características de la reubicación	Se analizaron dos posibles lugares alternativos donde pudiera ser posible el diseño y construcción de las casas para todos los habitantes afectados. Se hicieron acuerdos con la comunidad al respecto no sin controversias.
Características del asentamiento original	Se destruyó totalmente por el proceso de reptación sin víctimas por ser un proceso lento que permitió retirar a la población anticipadamente.
Aspectos relevantes	Se trata de un caso completo de reubicación altamente complejo que está en marcha actualmente.
Otras consideraciones	Se espera definir una política pública frente a estos casos.
Información documental disponible	Es un caso cuyo seguimiento ha sido muy detallado y se espera que sirva de ejemplo para otros casos similares en el país.

7.6. Reubicación La Iguaná

Aspectos generales de la ciudad	La quebrada la Iguaná se encuentra en el perímetro urbano de Medellín, la segunda ciudad de Colombia, con más de dos millones de habitantes, localizada en el Valle de Aburrá. Es la capital del departamento de Antioquia.
Condiciones de riesgo	Se trata de una quebrada de comportamiento torrencial con múltiples eventos por crecientes súbitas debido a concentración de lluvias y una cuenca de alta pendiente.
Características de la reubicación	Inicialmente se realizó el barrio El Limonar a más de 14 km de distancia pero los habitantes de la quebrada se reusaron trasladarse a las nuevas casas. La ciudad decidió hacer una reubicación en el sitio en edificios de varios pisos aislados y protegidos de las crecientes de la quebrada.
Características del asentamiento original	Se trataba de un barrio extremadamente pobre que sufrió en varias ocasiones daños por crecientes repentinas de la quebrada.
Aspectos relevantes	Al realizarse un proceso fallido de traslado de las familias al barrio El Limonar, se optó por realizar el proyecto en la misma área con medidas de mitigación.
Otras consideraciones	El mejoramiento de barrios fue una política de la ciudad que tomó fuerza haciendo mejoramiento del entorno y reducción del riesgo en el sitio. El programa PRIMED se desarrolló con éxito posteriormente en diferentes zonas de la ciudad.
Información documental disponible	Existe una descripción general de los proyectos realizados en la Iguaná, pero posteriormente se hizo un seguimiento cuidadoso y documentación del programa PRIMED que en parte se desarrolló a partir de esta experiencia.

Ubicación geográfica de los casos de reasentamiento

Probables beneficiarios del proyecto

Debe considerarse que los posibles beneficiarios del proyecto serán las instituciones identificadas como actores fundamentales de este tipo de procesos en todo el país, quienes podrán tener una guía o ejemplo a partir de procesos reales de reasentamiento/reubicación o relocalización no solo del país sino de otras regiones. Adicionalmente, pueden ser objeto de beneficio las entidades internacionales que tienen establecimiento en el país ante el que hacer de las mismas. También la academia, pues la temática es ampliamente tratada en las universidades y los resultados de un trabajo de este tipo serían especialmente útiles para la reflexión y análisis en las carreras afines al tema.

Se podría contar con la plataforma de información (página web) del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo www.gestiondelriesgo.gov.co, y de igual forma con los sistemas de divulgación del grupo de gestión del riesgo del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, que es un Centro Internacional de Excelencia del IRDR, http://www.gestiondelriesgomanizales.com/ para difundir los resultados que se plantean con el proyecto. Estas instancias institucionales, interrelacionados con las demás instituciones ante la presencia del Sistema Nacional para actuar en las acciones de reducción y recuperación en la cuales se enmarcan estos procesos.

Bibliografía

Arango, Juan David, 2005, Proyecto de Mitigación de Deslizamientos presentado por CORPOCALDAS a la Nación.

Chardon, Anne-Catherine, 2002, Un Enfoque Geográfico de la Vulnerabilidad en Zonas Urbanas Expuestas a Amenazas Naturales, El Ejemplo Andino de Manizales – Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, 2007, Versión para Discusión, Documento CONPES Lineamientos de Política para los Asentamientos Localizados en Zona de Riesgo.

Pérez, María del Pilar, 2008, El Impacto de las Acciones de Mitigación sobre los deslizamientos. "El Costo – Beneficio de Invertir en Reducción como Mejor Opción". Trabajo de Investigación para optar al título de Maestría.

Decreto 2480 de 2005 extractado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17093.

Decreto 1694 de 2007, extractado de http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/1694%20-%202007.pdf

Decreto 4587 de 2008, extractado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34055

Decreto 2190 de 2009, extractado de http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/2190%20-%202009.pdf

Ley 9 de 1989, extractada de http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0009%20-%201989.pdf

Ley 2 de 1990, extractada de http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0002%20-%201991.pdf

Ley 3 de 1990, extractada de http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0003%20-%201991.pdf

Ley 546 de 1999, extractada de http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0546%20-%201999.pdf

Ley 1537 de 2012, extractada de http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/1537%20-%202012.pdf

Presidencia de la Republica, organigrama, 2015, http://wp.presidencia.gov.co/Gobierno/Ministros/Paginas/MinInterior.aspx

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Normativa, 2015, extractado de http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/normativa

Unidad Nacional para la gestión del Riesgo de Desastre http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/index.aspx

Peru
Diagnostico

Elaborado por Ángel Wilson Chávez Eslava

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Contenido

1 **Marco normativo, marco teórico y percepción de la prensa** 56
1.1 Normas nacionales sobre la temática de reasentamiento
1.2 Marco teórico sobre la temática de reasentamiento poblacional en situaciones de riesgos de desastres
1.3 Visión de la prensa sobre los procesos de reasentamiento poblacional
2 **Antecedentes** 61
2.1 Primero momento: Años 50 - 70
2.2 Segundo momento: Década de los 80s
2.3 Tercer momento: Década de los 90s
2.4 Cuarto momento: Del 2000 al 2005
2.5 Quinto momento: Del 2005 al 2012
2.6 Sexto momento: 2013 – A la actualidad
3 **Perfil de riesgo del país** 64
3.1 Población vulnerable
3.2 Exposición a fenómenos hidrometeorológicos
3.3 Exposición a fenómenos de geodinámica externa
4 **Instrumentos de Ordenamiento territorial** 67
4.1 Mapeo de Instrumentos de Ordenamiento territorial
4.2 Implementación de los instrumentos
4.3 Mapeo de Instrumentos de reasentamiento poblacional por alto riesgo de desastres
5 **Mapa de actores e instituciones involucradas** 70
5.1 Actores del reasentamiento poblacional
5.2 Constitución del Comité Multisectorial
5.3 Sinergia y duplicidad

6 **Casos de reasentamiento en Perú** 73
6.1 Reubicación del Centro Poblado Amata
6.2 Reubicación del Centro Poblado Tassa
6.3 Reasentamiento del Centro Poblado Cachi Baja.
6.4 Reasentamiento Poblacional de los Centros Poblados Cuenca y Huayllapampa
6.5 Reubicación del Centros Poblados Marcayllo y Accollasca
6.6 Reubicación del Centro Poblado Carampa
6.7 Reubicación Anexo Ccechuapata - CC.CC. Casabamba y Anexo Choccepuquio
6.8 Reubicación del grupo poblacional Nuevo Porvenir
6.9 Reubicación Caserío Aypena
6.10 Reasentamiento en Shanboyacu
6.11 Proceso de Reasentamiento en Belén
6.12 Reubicación del Anexo Antacalla
6.13 Reasentamiento en Lucre-Huacarpay
7 **Desafíos, tipo de investigación y beneficiarios del proyecto** 83
7.1 Desafíos del reasentamiento humano
7.2 Tipos de investigación que contribuyan a la reducción del riesgo
7.3 Beneficiarios del proyecto

Bibliografía 85

Anexo 1: Relacion de normas en materia de OT, GRD y CC 86

Introducción

La acumulación estructural del riesgo de desastres en el Perú se produjo desde los años 70s, luego que el Perú dejo de ser eminentemente rural para ser hegemónicamente urbano y extendidamente pobre, creándose ciudades sin planificación urbana, servicios básicos que legitimaban el riesgo y la falta de políticas efectivas de control territorial, aumentando la exposición a peligros de los asentamientos poblacionales a lo largo del tiempo.
En el año 2011, se promulgó la Ley 29664 Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su reglamento y la Ley N ° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable y su reglamento.
A consecuencia de las mencionadas normas, se ha producido una visualización de la agenda pendiente en reasentamiento poblacional por riesgos de desastres en el país. Al menos se han identificado 18 casos de reasentamiento poblacional por peligros por factores geodésica interna, geodinámica externa y aunada por la intensificación de la variabilidad y el cambio climático. Estos procesos de reasentamiento vienen involucrando a más de 8,000 personas directamente afectadas en el territorio nacional. Las regiones que manifiestan esta problemática de manera activa son: Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Loreto y San Martin (CENEPRED, 2014).
La ley del SINAGERD, establece la creación del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) organismo ejecutor con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), responsable de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de estimación, prevención, reducción y reconstrucción, tiene la responsabilidad de apoyar la implementación de la Ley N ° 29869 de reasentamiento poblacional. El CENEPRED viene desarrollando el inventario nacional de casos de reasentamiento y realizando acompañamiento y asistencia técnica a los gobiernos locales que se encuentran en situación de alto riesgo o que fueron afectados por desastres y que requieren de reasentar población para reducir el riesgo remanente.
El presente informe contiene la documentación de la experiencia de reasentamiento poblacional de la zona de alto riesgo en asentamientos humanos como Lucre-Huacarpay, Belén, Aypena, Tassa, Cachi Baja, etc.
Casi la totalidad de casos presentados en el informe fueron tomados de la documentación realizada por el CENEPRED.

El documento está compuesto por siete capítulos, en el primero establece el marco normativo e institucional del quehacer del Estado peruano para emprender las acciones de reasentamiento poblacional por situaciones de riesgo de desastres; el segundo capítulo se revisa el proceso histórico de la creación de condiciones de vulnerabilidad y exposición de los asentamientos urbanos; el tercero, se establece el perfil del riesgo país y las condiciones de intensificación del riesgo a consecuencia del cambio climático; cuarto, se revisa la política e instrumentos de ordenamiento territorial del país y se realiza un balance e implicancias en la gestión del riesgo; quinto, se identifica a los actores más relevantes que contribuyen en la resolución de esta problemática; sexto, se hace un recuento de los casos de reasentamiento poblacional por factores que incluyen causales climáticas inventariados por el CENEPRED; y finalmente, se realiza un análisis e identificación de posibles beneficiarios por los resultados del proyecto.

Marco normativo, marco teórico y percepción de la prensa

1.1 Normas nacionales sobre la temática de reasentamiento

A continuación presentamos el marco normativo del ordenamiento territorial en el Perú y sus implicancias en la gestión del riesgo de desastres y cambio climático:

- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, que establece que los gobiernos regionales son competentes para la promoción y el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, que indica que los gobiernos regionales tienen competencias en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, en concordancia con los planes de los gobiernos Locales. Los Gobiernos Regionales tienen la obligación de formular Estrategias Regionales de Cambio Climático tomando como marco referencial lo que establece la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que establece las funciones básicas de las municipalidades, especialmente en materia de una adecuada prestación de servicios públicos y un desarrollo armónico.

- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, que señala que la planificación y el Ordenamiento Territorial permiten orientar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, considerando criterios tanto técnicos como políticos.

- Ley Marco del Sistema Nacional Ambiental, Ley N° 28245, que plantea que el Ordenamiento Territorial (OT) debe basarse en las potencialidades y limitaciones del territorio, mediante el conjunto de instrumentos de gestión ambiental con carácter multisectorial y descentralizado, uno de los cuales es la Zonificación Económica Ecológica (ZEE).

- Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica,

- Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, que considera que el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características económicas, sociales, ambientales y culturales de cada espacio.

- Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que reglamenta la instrumentalización de la ZEE para el uso sostenible de los territorios y sus recursos naturales a partir de una evaluación de sus limitaciones y posibilidades.

- Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente. Que orienta el cumplimiento obligatorio de las actividades públicas y privadas en relación con el uso racional del territorio, sobre la base de la ZEE.

- Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Políticas para el Ordenamiento Territorial, que aprueba los lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial.

- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, que define los alcances de la ZEE en base a áreas prioritarias y considera que la ZEE es un instrumento de apoyo al Ordenamiento Territorial.

- Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, Guía Metodológica para elaboración de Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, que amplía los requerimientos de documentación para sustentar los POT.

- Resolución Directoral del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) N° 008-2012-EF/6301, que establece dos directrices importantes: una señala los contenidos mínimos de los perfiles de proyectos de inversión pública sobre la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos a nivel local; la otra plantea los lineamientos y fases concernientes a los proyectos de inversión pública y los servicios en materia de Ordenamiento Territorial.

- Ordenanzas regionales sobre los alcances dela ZEE y del OT así como las instancias institucionales responsables de tales instrumentos.

- Resolución Directoral N° 005-2006-EF - 68.01 - Pautas para la elaboración de estudios de pre-inversión de Proyectos de Inversión Pública de desarrollo de capacidades para Ordenamiento Territorial.

- Resolución Directoral N° 007-2013-EF7 - 63.01 - Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial. La cual define las condiciones que deben cumplir los Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial para instalar o mejorar la capacidad del nivel de gobierno.

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) ha generado e incorporado consideraciones sobre riesgo en las normas y procesos de ejecución en materias del sector.

- Reglamento de Acondicionamiento Territorial. El Art. 4 establece como competencia de las municipalidades la identificación de áreas de protección frente a fenómenos naturales recurrentes y el Art. 8 establece la programación de acciones para la mitigación de desastres.

- Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. El Art. 11, inciso b), se refiere al “riesgo inminente contra la seguridad e integridad de las personas y/o edificaciones”.

- Otras normas existentes: 66 normas técnicas del Reglamento Nacional de Construcción. Manual de Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano. Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

Específicamente sobre el marco normativo de la gestión del riesgo de desastres y en particular sobre el reasentamiento poblacional en el Perú:

- Decreto Ley N° 29664 Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD.

- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Establece la naturaleza del riesgo y la posibilidad de intervención a través de siete procesos (estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción) y tres componentes (gestión prospectiva, correctiva y reactiva).

- Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable. Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, permitirá reasentar a las poblaciones identificadas de una manera planificada y definitiva en zonas seguras, bajo la conducción de los gobiernos regionales y locales, el involucramiento de los sectores y entidades técnicas y científicas nacionales, con la asistencia técnica del CENEPRED.

- Decreto Supremo N° 111-2012-PCM Decreto Supremo que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Tiene como fin impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar loa generación de nuevos riesgos. Minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente.

- Decreto Supremo Nº 034-2014-PCM. Aprueban el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD). Que tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la Ley y la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. El PLANAGERD tiene un objetivo específico para gestionar el adecuado uso y ocupación del territorio incorporado la GRD y establece una acción para promover el desarrollo de reasentamiento poblacional como una medida de protección.

- Decreto de Urgencia N° 024-2010 se dispuso, como medida de carácter urgente y de interés nacional, el diseño e implementación del “Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la

- Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres-PREVAED”, en el marco del Presupuesto por Resultados (PP 0068). El programa presupuestal financia las actividades sectoriales y proyectos de inversión pública asociadas con la planificación urbana municipal con enfoque de GRD y las acciones de control de cuencas hidrográficas para la reducción del riesgo de desastre territorial.

La Ley 29869 de reasentamiento poblacional que inicialmente estuvo considerado inicialmente por el MVCS como un Sistema de Alerta Temprana (SAT) ante

zonas de riesgo urbano identificados por los Estudios de Riesgos para los procesos de Ordenamiento Territorial. Cuando el CENEPRED se ´posiciona como ente técnico asesor en la ley de reasentamiento se viene implementada en una lógica reactiva, atención y/o asistencia técnica post-desastre. La ausencia del enfoque prospectivo de los procesos de reasentamiento corresponde a la debilidad de la institucionalización de las políticas de ordenamiento territorial en el país.

En la ley del SINAGERD y la ley de reasentamiento poblacional se aplica bajo el supuesto que la población está de acuerdo en reasentarse y no se establece una política de expropiación de propiedades, sino de permuta, es decir intercambio de las propiedades en riesgo por otras propiedades que entrega el estado. Frente a la inexistencia de la obligatoriedad de las normas, la población se resiste al reasentamiento generando condiciones de insostenibilidad social para los procesos en curso. Para los reasentamientos por obras de interés nacional (para aeropuerto, carreteras internacionales, etc.) los procesos de reasentamiento inician por la expropiación unilateral.

Otro elemento limitante de la ley 29869, si bien el reasentamiento es para toda la población en situación de riesgo, los subsidios que establece el estado como parte de incentivo a la permuta, van dirigido para los pobres, mientras que para los no pobres se les entregan créditos. Dentro de la Ley de reasentamiento se establece la aplicación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que es un mecanismo para identificación de los pobres, con esa identificación las familias pobres en riesgo se hacen beneficio del subsidio del Estado. Mientras que los no pobres en riesgo se desincentivan al no verse favorecidos por los subsidios.

1.2 Marco teórico sobre la temática de reasentamiento poblacional en situaciones de riesgos de desastres

La problemática de gestión del riesgo de desastres para asentamientos en zonas de alto riesgo ha sido desarrollada ampliamente por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La experiencia de la Banca multilateral al desarrollo se remonta a los proyectos privados sectoriales que desarrollan en la región en la cual han incurrido a procesos de reasentamiento.

De acuerdo al Banco Mundial (BM)[1] los niveles de riesgo que no pueden reducirse o mitigarse se convierten en un riesgo residual que no es posible convivir en dichas circunstancias, bajo esas circunstancias se debe optar por la reubicación o el reasentamiento poblacional.

1 Banco Mundial. Guía metodológica para el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo. BM, GFDRR, MinVivienda. Washington, 2014. Pp. 88.

El Banco Mundial establece como reasentamiento preventivo la modificación de la localización de la población, sus actividades económicas, las redes y relaciones sociales, así como su entorno físico natural y construido (edificaciones, infraestructura y equipamiento) siendo un proceso complejo que tiene significativos efectos directos e indirectos, sobre la población y los gobiernos[2].

El reasentamiento pre-desastres es una medida correctiva de mitigación o reducción de exposición ante el riesgo de desastres inminente y palpable, que se fundamenta en el reconocimiento de derechos y responsabilidades de los actores públicos, privados y comunitarios, que prevale el principio de seguridad y bienestar general de sociedades altamente vulnerables.

La condición de vulnerabilidad por exposición que reúnen los asentamientos urbanos en situación de alto riesgo se deben por factores de distribución espacial del fenómeno (peligro extensivo o intensivo), la energía del impacto, la incertidumbre del pronóstico y las posibilidades de mitigación.

El reasentamiento poblacional es mucho más que un problema habitacional, porque las implicancias del factor correctivo de la exposición se expresa a través de la planificación del reasentamiento en varias dimensiones: físicas, legales, económicas, sociales, cultural, psicológica, ambiental, político-administrativo y territorial.

El balance positivo del reasentamiento post-desastre o como medio de recuperación evidencia la falta del enfoque prospectivo en las políticas nacionales de gestión del riesgo. Por lo tanto el reasentamiento poblacional no solo se limita a una acción de traslado de población, como si se tratara de un asunto de reasentamiento espacial. El reasentamiento va más allá de la vivienda y del derecho a la vivienda, tiene que ver con las condiciones de hábitat optimas que incidan en mejores condiciones de vida y que en realidad establezcan el ejercicio de los deberes y derechos como ciudadanos plenos.[3]

En todo este debate, haciendo una rápida revisión bibliográfica sobre las investigaciones en procesos de reasentamiento poblacional tanto por proyectos privados de interés público de gran envergadura (carreteras transnacionales) como proyectos por reducción de riesgo de desastres ante peligros inminentes, se registran casos emblemáticos en Argentina, Brasil, Colombia y Guatemala[4].

2 Correa, Elena. Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres. Banco Mundial. GFDRR. 2011.Pp. 179.
3 Chardon, Anne-Catherine. Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales. Colombia. 2008. Pp. 227-247.
4 Correa, Elena. Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastres. Banco Mundial. GFDRR. Washington, 2011. Pp. 224.

Perú no aparece de manera activa en las sistematizaciones regionales sobre experiencias de resentimiento por riesgo de desastre debido a que la ley de reasentamiento poblacional por muy alto riesgo no mitigable se promulga el 2011[5] y se regula el 2013. A pesar que previo a la mencionada ley se presentaron graves casos de peligro inminente esto se trató en una lógica reactiva de evacuación de población en albergues temporales y de asistencia humanitaria temporal hasta que la presión mediática olvidara la crisis humanitaria.

Recientemente en el año 2014 el CENEPRED publico los dos manuales metodológicos que permiten dar acompañamiento a los procesos de reasentamiento poblacional. El primero que consiste en la Guía metodológica para elaborar estudios socioeconómico y cultural para el reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable[6], que consiste en realizar los estudios multidisciplinarios que permitan abordar la multidimensionalidad del diagnóstico de la población vulnerable que se prevé movilizar así como la población de acogida que recibirá a la población movilizada. Esta metodología acompaña a los procesos de Censo que se deben realizar para evitar la filtración de la población que quiere aprovecharse de los beneficios que generara los procesos de reasentamiento poblacional. El segundo instrumento consiste en la Guía metodológica para la elaboración del plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable[7], con el fin de planificar de manera coherente y consistente la implementación de los reasentamientos poblacional que deben conducir los gobiernos regionales y locales. Ambos instrumentos son netamente técnicos y no diferencian entre los conceptos de reasentamiento preventivo, reasentamiento postdesastre, reubicación, relocalización, auto-reasentamiento o reasentamiento espontáneo, reasentamiento planificado, peligro inminente y/o alto riesgo no mitigable.

Además tanto en las literaturas internacionales como en las lecturas sobre el caso peruano no se ha puntualizado los factores del cambio climático en los procesos del reasentamiento poblacional, sobre todo para los casos de reasentamiento espontáneos, que se producen a consecuencia de fenómenos meteorológicos que generan sequias y/o inundaciones que afectan los medios de vida. Las registros documentales de reasentamiento en el Perú son a consecuencia de fenómenos de remoción de masa que son desencadenados por lluvias intensas y se materializan en desastres[8].

Los procesos de reasentamientos (pequeños) actuales para el estado funcionan como globos de ensayo para la preparación de procesos más grandes de reasentamiento poblacional por el alto riesgo intensivo no mitigable que tiene el país por la amenaza sísmica. De acuerdo a lo establecido por el PREVAED[9] más de 21 millones de peruanos se encuentran en situación de riesgo extensivo, con solo el 1% de población en situación de alto riesgo no mitigable implican un enorme reto para las autoridades peruanas en generar políticas eficientes para el reasentamiento poblacional. Si se contabilizara el potencial de reasentamiento por el riesgo intensivo por factores sísmicos para la costa del Perú las proporciones de población por reasentar podrían significar varios millones de familias.

La ley de reasentamiento establece la generación de la organización de un inventario de casos en situación de alto riesgo no mitigable con el fin de organizar el seguimiento y monitoreo de estos casos para poder actuar de forma oportuna y bajo la lógica del reasentamiento preventivo. La responsabilidad recae en el CENEPRED que lo viene realizando paulatinamente, hecho que lo puede ver en el portal institucional y el Sistema de información geográfico denominado SIGRID[10].

1.3 Visión de la prensa sobre los procesos de reasentamiento poblacional

Los permanentes casos de peligros inminentes o casos de reconstrucción en sitio nuevo son abordados por la prensa desde un punto de vista eminentemente asistencialista y poco informado. Los medios de comunicación, buscando evaluar el rol desempeñado por el INDECI o la defensa civil para criticarlo y levantan la labor humanitaria de socorristas improvisados y poco serios, ejemplo los topos mexicanos, que van a las zonas del desastre a ayudar siempre a cambio de algo y criticando a las instituciones estatales y teniendo como voceros fieles a la prensa sensacionalista tanto escrita como televisiva.

La prensa olvida rápidamente las emergencias pasadas y que las poblaciones son frecuentemente afectadas y que cada vez que se produce un evento extremo se preguntan porque está la población asentada en terrenos de situación de alto riesgo. El abordaje no toca las causas estructurales de la pobreza, la falta de regulación, el mercado informal de tierras y la implementación de políticas de cooptación política

5 Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable. Congreso de la República, Perú. 2011.
6 CENEPRED. Guía metodológica para elaborar estudios socioeconómico y cultural para el reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable. Perú, 2014. Pp. 47.
7 CENEPRED. Guía metodológica para la elaboración del plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable. Perú, 2014. Pp. 43.
8 CENEPRED. Catálogo de los casos de Centros Poblados en Procesos de Reasentamiento Poblacional. Lima, 2014. Pp. 24.
9 PCM. Programa Presupuestal de Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres – PREVAED. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal. 2015. Lima. Pp. 521.
10 http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigrid/

de población pobre a través de entrega de obras o servicios básicos en zonas de alto riesgo. Los políticos y/o autoridades sin escrúpulos legitiman el riesgo a través de la ampliación de servicios en zonas de alto riesgo.

La prensa eximen a las autoridades de responsabilidad del desastre en poblados de alto riesgo porque aun consideran que los desastres son naturales o divinos, la palabra que acuñan en situaciones de desastre es “la furia de la naturaleza”, con ello justifican la negligencia y corrupción de las autoridades. En el desastre de Chosica (abril 2015), el alcalde ha gobernado en 5 periodo consecutivo (20 años de gestión ininterrumpida) el cual ha hecho poco o nada por control el riesgo urbano y en cambio ha contribuido en el mercado informal de tierras en zonas de alto riesgo y la prensa no problematiza el tema.

CENEPRED es quien realiza en su página de Facebook seguimiento constante de los casos de reasentamiento, los mensajes que emiten son propagandísticos, nada instructivos para los medios de prensa o pobladores comunes. De las fotos que comparten lo que más llama la atención es que ingenieros civiles lideran los procesos de reasentamiento, dando un sesgo físico. En el mencionado desastre de Chosica se destruyeron varias veintenas de viviendas y murieron varias personas, los técnicos y la población iniciaron una acalorada discusión mediática, donde argumentos de ida y vuelta revelan que tanto los expertos como la población tienen visiones contrapuestas que justifican su actuación. La prensa evidenció el reclamo de los técnicos que tildaban a las familias como inconscientes e irresponsables de exponer sus vidas ante inminente peligro, las familias respondían que no tienen donde vivir, que nacieron, crecieron y morirán allí porque no abandonaran sus casas-hogares.

Mientras tanto CENEPRED y Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) iniciaban procesos de reasentamiento altamente tecnificado conducidos con profesionales de las ingenierías. Sin tomar en cuenta los debates mediáticos. La percepción externa de tal situación es que dicho proceso sin conciliación no arribará a un reasentamiento sostenible. Por parte de la población hay mucho escepticismo al cumplimiento de la palabra del Estado nacional y/o local, la incredulidad en las instituciones se deben a factores estructurales e históricos del Estado patrimonialista y neocolonial, que no es materia de esta investigación.

Los medios de prensa relevaron el caso de una señora que nació en la zona del desastre y que actualmente cuenta con más de 90 años y que sobrevivió a varios deslaves que se produjeron en Chosica (1982, 1989, 1994, 2011, 2013, 2015). La prensa levanto el hecho que la persona tenia derechos enraizados en la zona del desastre, es decir, vivienda, familia, trabajo, etc. Mientras que en contraposición de ello no se relevó el caso de una mujer joven que murió sepultada por el lodo protegiendo en sus brazos a su niña recién nacida.

El claro discurso de sensibilización que pudo haberse elaborado a partir del caso que ocurrió a la mencionada mujer joven sería: si bien quieres exponerte a la muerte, no tiene ningún derecho en exponer la vida de los niños. Es lamentable que a pesar que hay muchos esfuerzos del INDECI, CENEPRED y la cooperación internacional en educar a la prensa en gestión del riesgo siempre gane el sensacionalismo y las ganas de presentar solo a los muertos.

Antecedentes

La ocupación inadecuada, sin planificación del territorio es lo que ha caracterizado el desarrollo del Perú, generando en gran parte del territorio ocupaciones por diferentes tipos de intervenciones sin planificación o con una planificación parcial desde un sector. Por esta razón, el proceso de Ordenamiento Territorial, gestión del riesgo y reasentamiento poblacional es una tarea pendiente para la reducción de exposición al riesgo de desastres del país (Baca, Epifanio y otros, 2014).

2.1 Primero momento: Años 50 - 70

Desde décadas anteriores se produjo intentos de procesos de modernización del país, donde las ciudades se constituían la principal estrategia de erradicación la pobreza, generando movimientos iniciales de la población rural hacia las ciudades.

En 1962, se creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Si bien no se puede afirmar que aquí se inició la historia de la planificación en el Perú; iniciando un proceso formal e incipiente de la planificación en el Perú. Se tomaron acciones aisladas enfocadas en temas de demarcación (limites) y organización territorial. Con procesos sectoriales de ordenamiento (Estudios integrales de recursos naturales, zonificación del suelo urbano, creación de áreas protegidas, mapas de uso de la capacidad del suelo. Énfasis en lo técnico).

Se puede destacar la creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), que desde 1962 y por más de 30 años, elaboró una amplia información técnica para evaluar el potencial y el grado de utilización de los recursos naturales en el país. Esta información brindó a las autoridades una referencia técnica para adoptar políticas orientadas a incrementar la productividad y buscar el desarrollo económico y social de varias zonas del país a través de un mejor uso y conservación de los recursos naturales. Información que hasta la fecha no ha sido actualizada[1].

1 www.ippn.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=81:la-importancia-de-la-informacion-ambiental&catid=25:noticias&Itemid=2

2.2 Segundo momento: Década de los 80s

La agenda política marcado por el retorno a la democracia, con graves problemas de gobernabilidad, la ciudad siguió siendo un espacio para encontrar los servicios del Estado y sobretodo acceso a la educación, que fue la principal incentivo de la población para lograr la superación de la pobreza. La ideologización marcada del partido Sendero Luminoso inicio en la década 80s olas de violencia en las zonas rurales, expulsando población hacia las ciudades.

La época estaba caracterizada por ciudades dispersas poco conectadas, en un contexto donde los migrantes de los andes formaron grandes ocupaciones urbanas en suelos eriazos en los entornos de las ciudades más importantes que se convirtieron en barriadas y asentamientos humanos, el crecimiento horizontal de las ciudades se convierte en una estrategia de salida a la pobreza. Todas las ciudades intermedias cercanas a la zona de violencia política se vieron afectados por la recepción de migrantes, sin embargo fue la ciudad de Lima quien recibió la mayor cantidad de migrantes de la sierra centro sur del país (Principalmente Ayacucho, Huancavelica y Junín), seguido por Chiclayo, Trujillo, Ica, Arequipa. La agenda social estuvo marcada por demanda de servicios básicos y por movilizaciones sociales en reivindicación de estos servicios.

En 1981, se creó el Sistema Nacional de Planificación, encabezado por el entonces Instituto Nacional de Planificación (INP), organismo técnico encargado de los procesos de planificación a mediano y largo plazo del país. En el año 1982-1983 se produjo el Fenómeno El Niño que generó pérdidas cuantiosas al país y sobretodo daños materiales en los departamentos de la costa norte del país. Los 80s estuvieron marcado por una crisis financiera nacional y la preocupación en lograr una gestión responsable de los recursos naturales y la utilización racional del territorio.

2.3 Tercer momento: Década de los 90s

La violencia política se estableció en las ciudades e inmediatamente después se produjo la derrota de Sendero Luminoso y en paralelo se generó el aumento de la crisis económica. Los asentamientos humanos y barriadas se empobrecieron aún más, y generó condiciones para la inseguridad ciudadana.

Como respuesta a la violencia política y la ingobernabilidad se retornó a la dictadura a través del golpe de Estado, cierre del congreso y con el año 1992 se desactivó el Instituto Nacional de Planificación (INP), quien realizaba las labores técnicas de planificación en el país. Los procesos de planificación y desarrollo del país fueron liderados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), perdiendo el componente de planificación territorial del país. Las reformas estructurales a nivel económico generaron ausencia del Estado en varios campos y facilitando el crecimiento económico por designios de liberalización de mercados, generando un desarrollo desordenado y caótico de la infraestructura en el país.

Consecuencia de ello, fue el incremento y saturación de los espacios de crecimiento urbano, el estado creó el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) restándole competencias a las municipalidades en las acciones de formalización de los predios urbanos. COFOPRI fue un aparato empleado por el gobierno de turno para garantizar la presencia del Estado central entre los más pobres y poder desarrollar políticas asistencialistas y de cooptación política. Para ello formalizaron asentamientos humanos a mansalva, incluso en zonas de muy alto riesgo no mitigable (Glave Testino, S/F).

En 1992 se crea la el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo público descentralizado sobre la base de funciones del Ministerio de Agricultura vinculadas al manejo y aprovechamiento de los recursos agua, suelos, forestal y fauna silvestre, asumiendo parcialmente las labores que desempeñaba la ex ONERN. Muchas de las labores de ONERN fueron desarrollados por diversas entidades estatales, a pesar de ello los estudios para la planificación no logro recuperar su importancia estratégica de los años 60s.

En ese mismo periodo se inicia con los procesos de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en la Amazonía peruana, experiencia desarrolla por Brasil y propiciados por los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, pensado más en las regiones amazónicas del Perú.

2.4 Cuarto momento: Del 2000 al 2005

Nuevamente de retorno a la democracia, se inició la reforma del Estado, generando importantes cambios institucionales para la descentralización del país, entre ellos se conformaron 25 regiones. Se transfieren competencias de los niveles sectoriales a los niveles subnacionales, entre ellos competencias de COFOPRI pasan a las municipalidades, quedando en COFOPRI principalmente responsabilidades en predios rurales, terrenos eriazos, comunidades campesinas y propiedades de entidades públicas y privadas a nivel nacional. También se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que posibilita el financiamiento de proyectos de infraestructura de servicios básicos, principalmente para los asentamientos humanos.
El crecimiento económico del país, permitió el financiamiento y ampliación de los servicios básicos muy probablemente en zonas de alto riesgo, como ejemplo se crea el Programa de Acceso a la Vivienda y Programas de Vivienda Social (Techo Propio) y posteriormente el programa de agua y saneamiento urbano denominado Agua para Todos.

Promulgación de herramientas en exceso y desorden como: La Ley de Demarcación y Organización Territorial (2002), para establecer técnicamente los límites político administrativo de las diversas circunscripciones territoriales, y su adaptación a las dinámicas territoriales. A cargo de la PCM (Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial). El Reglamento de Acondicionamiento Territorial (2003), que determina la competencia de los gobiernos locales en este asunto y el desarrollo urbano. Su ente rector: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS).

2.5 Quinto momento: Del 2005 al 2012

Se intensifica el boom inmobiliario del sector privado, iniciando un proceso de crecimiento vertical de las ciudades como medida de solución a los problemas de acceso a la vivienda, se construyen grandes conjuntos habitacionales entre 5 a 10 pisos para la clase media peruana. COFOPRI formaliza las posesiones informales generadas por ocupaciones producidas antes del 31 de diciembre de 2004.

El 2005 se crea el sistema nacional de planeamiento estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) órgano rector de la planificación estratégica en el Perú. Se crea como respuesta al vacío de planificación que sufrió el país en los últimos 13 años. A pesar de ello, el CEPLAN aún no logra armonizar los procesos de planificación del país con el órgano rector del ordenamiento territorial y los entes ejecutores en el ámbito urbano y rural[2].

Recién en el año 2007, el SNIP incorpora en la metodología de formulación de proyectos de inversión pública en la fase de pre-inversión incorporando el

2 http://es.wikipedia.org/wiki/Centro_Nacional_de_Planeamiento_Estrat%C3%A9gico.

análisis del riesgo y medidas de reducción del riesgo para dar seguridad a la infraestructura pública y la población usuaria. En los proyectos de inversión pública considera el cambio de localización del proyecto de un área expuestas de alto riesgo como una medida prospectiva de GRD, que nunca o casi nunca se implementan los formuladores de proyecto porque consideran que elevan los costos del proyecto. Aún está pendiente en profundizar en el fortalecimiento de capacidades de los formuladores para el manejo de la metodología de valorización de costos evitados en el análisis de rentabilidad social de los proyectos de inversión pública.

Los temas de GRD y Cambio Climático se convierten en agendas de desarrollo importantes para el país. El año 2008 se crea el Ministerio del Ambiente, asumiendo la rectoría del tema de Ordenamiento Territorial (OT) y se asocia a temas ambientales y muy lentamente a los procesos de GRD y Cambio Climático (CC).

Se establece la ley del SINAGERD quitándole rectoría de los temas de GRD al INDECI y pasándolo a la PCM. También se crea el CENEPRED, entidad técnica ejecutiva que se realiza de los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la GRD y asume la asistencia técnica para los procesos de reasentamiento poblacional en alianza con el MVCS. Se emite la ley de reasentamiento poblacional, como proceso simultáneo y poco coordinado con el proceso de formulación de la ley del SINAGERD.

Persiste un distanciamiento en los enfoque de GRD y Cambio Climático, siendo el ente Rector de la GRD la Presidencia de Consejos de Ministros y del CC el MINAM. Los procesos mitigación y adaptación al CC se iniciaron a través de la realización de estudios (escenarios climáticos) y las estrategias regionales de cambio climático.

Se implementan procesos de ZEE, considerándolos como los diagnósticos sustentatorios de los futuros planes de OT. Éste tema pasa a ser competencia del MINAM, que elabora Lineamientos para la formulación de la ZEE y el OT, pero no se discute ni aprueba una Ley sobre OT.

A partir del 2011 se crea el Programa de Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Desastres (PREVAED) y los fondos de transferencia (FONIPREL, FONIE, FMR, etc.) que establecen importantes recursos para el financiamiento de la GRD del país (aprox. 1000 millones de dólares anuales), en las actividades y proyectos del PREVAED se financian proyectos que contribuyen a los procesos de reasentamiento poblacional.

2.6 Sexto momento: 2013 – A la actualidad

Se mantiene el periodo democrático, las reformas están estancadas con muy pocos resultados. Recién el 2013 se reglamenta la ley de reasentamiento poblacional. Se concluyen procesos de ZEE en 12 regiones y otros 15 adicionales para el 2015.

El 2013 se emite la aprobación de una Política de Estado de OT por el MINAM; que distingue el OT de la Gestión Territorial, que lo incluye además de otros instrumentos (Estudios Especializados-EE, Diagnóstico Integrado del Territorio-DIT y el Plan de Ordenamiento Territorial-POT). A pesar del avance instrumental para la gestión del territorio a la fecha no se cuenta con ningún Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado y tampoco se cuenta con una ley de ordenamiento territorial. Esta desidia política se debe a los graves conflictos que existen en los territorios por la existencia de recursos minerales (oro, cobre, etc.) y combustible fósiles (Petróleo, gas, etc.). Los actuales asentamientos urbanos que se encuentran en las áreas de influencia o encima de estos yacimientos de recursos mineros se sumergen en una espiral de conflicto social contra la fuerza pública que trae consecuencias en la ingobernabilidad del país.

Con la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD) aprobado el 2014, se considera en las acciones del objetivo específico 2.3.6 se establece el apoyo de los proyectos de reasentamiento poblacional. Los procesos de reasentamiento conocidos se encuentran georreferenciados en el sistema de información geográfico del Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID).

El 2014, se da la aprobación de políticas de OT será competencia de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y sigue sin aprobarse una Ley OT. En diciembre del 2014 se realizó en Lima se realizó la vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) sobre los temas de cambio climático, el mismo que no tuvo impacto en la reflexión de adaptar Ciudades al Cambio Climático para el Perú (Baca, Epifanio y otros, 2014). A pesar de la creación del CEPLAN, quien asume las labores del ex - INP, hasta la fecha es débil y no ejerce una rectoría fuerte ante el poder factico del MEF.

Mientras que los conflictos aumentan y las políticas e instrumentos no son efectivas, el estado ha dejado el tema de la gestión territorial en una situación indefinida que contribuye al descontrol del territorio, informalidad urbana y crecimiento del riesgo.

Es en este contexto donde se presentan las primeras experiencias de reasentamiento poblacional que el estado ha conducido técnica y financieramente. Más allá que el estado esté o no en condiciones de cumplir con lo establecido en la ley de reasentamiento, existe desconfianza por parte de la población vulnerable en las instituciones del estado que puedan cumplir cabalmente con los ofrecido por la ley para iniciar el procesos de reasentamiento.

Perfil de riesgo del país

El cambio climático es una tendencia que ha alterado los patrones tradicionales del clima y que es un fenómeno originado por el desarrollo no sustentable de las sociedades post industriales. Las modelaciones de escenarios de cambio climático y las predicciones de vulnerabilidad climática futura evidencian problemas muy graves en la variabilidad climática, que se manifiestan en temporadas inusuales de estiaje, incremento de la intensidad de las precipitaciones, olas de frio en la selva y heladas fuera de fecha en la sierra, y el bajo nivel de predictibilidad del Fenómeno Oscilación del Pacífico Sur El Niño (ENSO)[1].

El Perú es uno de los países más vulnerables al cambio climático en el mundo[2], el aumento de la temperatura del ambiente, la variación en las precipitaciones, generan un mayor número de eventos hidrometeoro-lógicos (inundaciones, sequías, etc.) que producen daño a la población y sus medios de vida.

Los eventos climáticos de baja y mediana intensidad en la variabilidad climática (denominado shock climático) que son acentuados por el cambio climático ponen a prueba la capacidad de recuperación de la población y de sus medios de vida. El impacto de los desastres genera que la población tenga que migrar a las ciudades para vender su mano de obra como estrategia de sobrevivencia.

1 El Niño-Southern Oscillation, ENSO, por sus siglas en inglés.
2 Según el Informe TINDALL, Brooks y Adger (2003)

Los asentamientos urbanos y comunidades rurales debido a una débil política de ordenamiento territorial o de implementación de los instrumentos de Zonificación Económica Ecológica (ZEE) están asentadas en zonas de ecosistemas frágiles y con alta exposición a peligros, ocupando fajas marginales, pendientes deslizables, zonas desérticas. El impacto de los desastres en estas zonas ocasiona que las familias en la totalidad tengan que moverse al interior de la comunidad o hacia otras localidades. Gran parte de reasentamiento espontánea se ha venido produciendo en las últimas décadas.

Frente a la problemática del cambio climático, se evidencia la falta de conocimiento científico aplicado a los instrumentos de adaptación al cambio climático basada en la comunidad y estrategias de GRD, capitalización del conocimiento local y adaptación al comportamiento del clima y finalmente sistemas de alerta temprana para que las comunidades vulnerables puedan tomar medidas de reducción del riesgo (mitigación) y protección ante la inminencia de un peligro.

La modificación del patrón del clima se traduce en emergencias climáticas que generan daños a la población, bienes y medios de vida, generando principalmente una afectación extendida en la población (54%), además son los eventos hidrometeorológicos el principal peligro que genera daños a la población y las viviendas y que a continuación graficamos.

Grafico 1

La presión de los eventos climáticos combinada con la morfología del suelo desatan procesos masivos de remoción de masas, provocando daños considerables en la población, propiedades y medios de vida, que generan aproximadamente 6% del total de daños y que a continuación se gráfica.

Grafico 2

3.1 Población vulnerable

El Perú es propenso a la manifestación de diversos fenómenos naturales que por falta de previsión se transforman en desastres, encontrándose las causas asociadas al patrón de ocupación del territorio, a las prácticas de autoconstrucción sin asistencia técnica y a la falta de capacidad de gestión pública. Al existir una relación directa entre las condiciones de riesgo, la inadecuada ocupación del territorio y la inadecuada aplicación de sistemas constructivos no solo se incrementan la condición de vulnerabilidad sino también se generan conflictos y nuevos riesgos.
La problemática es compleja, se manifiesta en áreas escazas de ampliación de crecimiento urbano horizontal, quedando disponible terreno poco apto para la urbanización, generando ocupación horizontal de zonas en laderas de alta pendiente, donde avanza la construcción y la tugurización, con lo cual se construye el riesgo. Los factores que causan esas ocupaciones riesgosas y que construyen la vulnerabilidad en el sector son la demanda por acceder a una solución habitacional y servicios básicos (Neyra, 2015).

Se puede apreciar que el crecimiento urbano en desmedro de la población se acentuó en las últimas décadas, transformando a las comunidades rurales en pequeñas ciudades y metrópolis.

Grafico 3

Los asentamientos humanos en las zonas rurales de las partes bajas de las cuencas también están expuestos a peligros, tales como inundaciones por efecto de la activación de quebradas a consecuencia del embalse de aguas en las lagunas en períodos extraordinarios de precipitaciones.

Las principales trabas para lograr una ciudad sostenible se deben a múltiples factores estructurales: La autoconstrucción sin asistencia técnica, inadecuadas técnicas constructivas, el uso de materiales de construcción no adecuados y la ubicación de viviendas en zonas de riesgo, todo ello contribuyen a un inadecuado ordenamiento territorial y pone en peligro la seguridad de la población. Las ocupantes informales (invasores) son premiadas con títulos de propiedad, muros de contención e instalaciones sanitarias a cambio de votos (Neyra, 2015)[1].

Por motivos políticos se otorgan títulos de propiedad en zonas no adecuadas, trayendo con ello el compromiso de mitigar el riesgo para los ocupantes a través de la realización de obras estructurales a favor de los ocupantes. Las medidas de GRD a veces no eliminan el riesgo residual, resultando imposible la intervención en muchos lugares. En ese caso es necesario ejecutar la Ley N ° 29869 de reasentamiento poblacional que está vigente desde el año 2011 y reglamento el 2013. El reto

1 http://www.cop20.pe/21535/es-fundamental-conocer-el-territorio-para-lograr-un-desarrollo-sostenible/

es hacerlo sin generar conflictos, por mutuo acuerdo y convencimiento de la población vulnerable expuesta. Para ello se deberán generar mecanismos de incentivo eficientes para que la población vulnerable decida reasentarse en un lugar seguro, aunque ello signifique volver a empezar (Neyra, 2015).

3.2 Exposición a fenómenos hidrometeorológicos

a) Lluvias

La identificación de la población expuesta a lluvias intensas o extremas se transforman en grandes aguaceros e inundaciones en las ciudades, que corresponden a zonas que fueron afectadas por los Fenómenos El Niño 82-83 y 97-98 considerados eventos catastróficos para el país.

Asimismo, también han identificados aquellas zonas que corresponden a las cuencas donde se han registrado precipitaciones por encima de lo normal durante los últimos 13 años (PREVAED-PCM, 2015).

Cuadro 1: Población expuesta por lluvias. Fuente: Tomando Anexo 2 PP0068- PREVAED-PCM, 2015.

Valor	Unidad de Medida
21 399 075	Habitantes

Los 21,399,075 de la población están concentrados en 1,115 distritos del Perú, que representa al 68.7% de la población nacional, siendo los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Lambayeque, Cajamarca y Cusco, los que acumulan la mayor cantidad de población (15 105 724 hab.)

B) Heladas y Friaje

Las bajas temperaturas como heladas y friaje afecta la salud de la población y los medios de vida, la población afectada por este tipo de peligro se encuentra en nivel de riesgo medio a muy alto. Ambos fenómenos se caracterizan por descensos bruscos de la temperatura, diferenciándose en que las heladas ocurren en las zonas alto andinas presentando disminuciones por debajo de 0°c de temperatura y el friaje se presenta en zonas amazónicas que en general no bajan hasta 0°c pero causan gran impacto en relación al promedio de temperatura acostumbrado para tales zonas (CENEPRED, 2014).

Cuadro 2: Población con riesgo de afectación ante Heladas y Friaje. Fuente: Tomando Anexo 2 PP0068- PREVAED-PCM, 2015.

Fenómeno	Valor	Unidad de Medida
Heladas	8,451,938	Habitantes
Friajes	3,500,151	Habitantes

La población afectada por heladas que está distribuida en 1,065 distritos del Perú y representa al 27.1% de la población nacional, siendo los departamentos de Puno, Cusco y Junín los que acumulan una significativa cantidad de población afectada (3,526,556 habitantes). La población afectada por friaje está distribuida en 243 distritos, representa el 11.2% de la población nacional, siendo los departamentos de Loreto, San Martín y Amazonas los que congregan la mayoría de población afectada por este fenómeno (2,133,130 habitantes) (CENEPRED, 2014).

3.3 Exposición a fenómenos de geodinámica externa

Respecto a los fenómenos de geodinámica externa que comprende todos los tipos de remoción o movimiento de masas debido a la acción de la gravedad y saturación de agua en las laderas de cerros y/o montañas. La población expuesta se encuentra en zonas de media, alta y muy alta susceptibilidad ante este tipo de fenómenos[1]. La población mostrada que está distribuida en 1683 distritos del Perú representa al 43.0% de la población nacional, siendo los departamentos de Lima, Cajamarca, Junín, Cusco, Arequipa y Puno los que acumulan más de la mitad de la población total identificada (7 071 380 habitantes) (PREVAED-PCM, 2015).

1 Ver Mapa de Susceptibilidad por Movimientos en Masa desarrollado por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) el 2010. http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?useExisting=1&layers=0df56a7235ff4dd88aad635fc949c4c9

Cuadro N ° 3: Población expuesta por movimientos de masa. Fuente: Tomando Anexo 2 PP0068- PREVAED-PCM, 2015.

Valor	Unidad de Medida
13,401,987	Habitantes

Instrumentos de Ordenamiento territorial

4.1 Mapeo de Instrumentos de Ordenamiento territorial

La legislación sobre OT, GRD y CC en el país no es clara ni explícitamente entrelazada, revelando la débil voluntad política e interés del Estado para contar con una política que defina el sentido, la utilidad y alcances del OT. Asimismo, la diversidad de instrumentos y normas generan problemas de desorden para gestionar el territorio, entre los problemas que persisten tenemos:

- El uso de nociones diferentes para referirse al OT.
- Perspectivas sectoriales que van en contraposición de la característica intersectorial e intergubernamental que debe tener el Ordenamiento.
- La falta de articulación del OT y la ZEE, con instrumentos de planificación del territorio como los planes concertados de desarrollo regional y local, planes de GRD, Planes de ACC o los planes sectoriales subnacionales.

A continuación presentamos la lista de instrumentos que se emplean para el OT y la planificación territorial.

Cuadro N ° 4: Instrumentos de Ordenamiento territorial

Denominación	Rectoría	Norma Sustentatorio	Aplicación
Zonificación Económica Ecológica-ZEE	MINAM OT	Decreto Supremo N °087-2004-PCM Directiva N ° 010-2006-CONAM/CD RM N ° 135-2013-MINAM	Regional Provincial Distrital
Estudios Especializados-EE[1]		RM N ° 135-2013-MINAM	Regional Provincial Distrital
Diagnóstico Integrado del Territorio-DIT			Regional Provincial Distrital
Plan de Ordenamiento Territorial-POT			Regional Provincial Distrital
Plan de Acondicionamiento Territorial-PAT	MVCS Desarrollo Urbano	DS N ° 004-2011-VIVIENDA	Provincial
Plan de Desarrollo Urbano-PUD			Provincial Distrital
Plan Urbano Distrital			Distrital
Esquema de Ordenamiento Urbano			Distrital
Estudio de Diagnóstico y Zonificación-EDZ	PCM Demarcación Territorial	DS N ° 019-2003-PCM	Regional Provincial
Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial	SUNARP Registro de Propiedades	Ley N ° 28294	General

Fuente: El ordenamiento territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país. Grupo Propuesta Ciudadana. 2014.

1 MINAM plantea la elaboración de siete (7) estudios especializados, de acuerdo a la realidad geográfica. Siendo uno de ellos el Estudio de Evaluación del Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático.

4.2 Implementación de los instrumentos

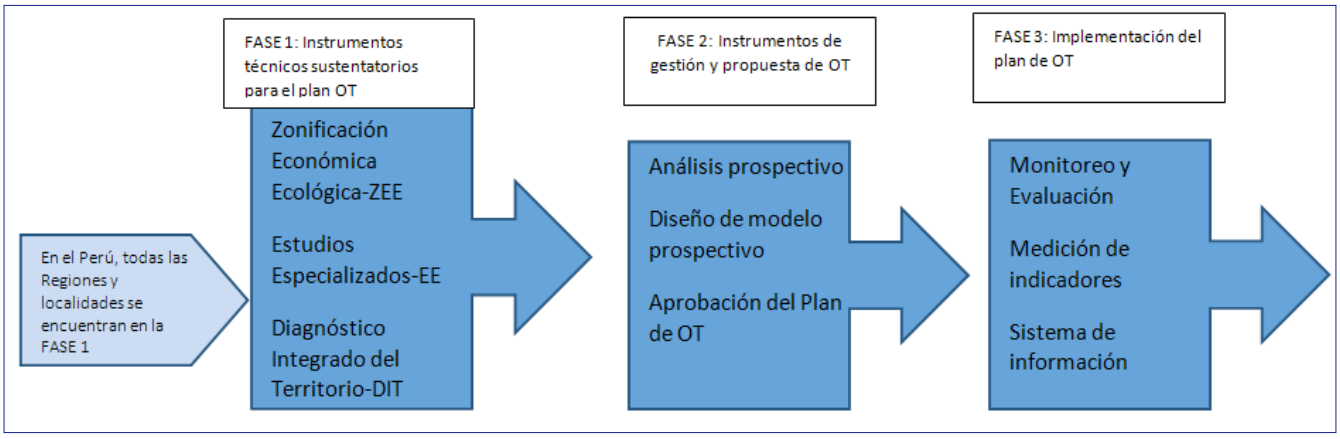
Siendo la ZEE una herramienta importante para el ordenamiento territorial, y que con ella se intentará recuperar parte del control de la gestión del territorio, en la actualidad el Ministerio del Ambiente cuenta con los siguientes resultados en ZEE:

Cuadro N ° 5: Avance de la ZEE en los Departamentos. Fuente: El ordenamiento territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país. Grupo Propuesta Ciudadana. 2014.

Nivel de avance	N °	Regiones
Concluido	12	Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martin, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Tacna, el Callao y Junín
Entre el 11% y 85% de su ejecución	8	Loreto, Ucayali, Huánuco, Pasco, Tumbes, Puno, Apurímac y Arequipa
En el inicio	4	La Libertad, Ancash, Lima e Ica

Respecto a la políticas de ordenamiento territorial, en las tres fases que comprende el proceso de formular el Plan de Ordenamiento Territorial, los 12 gobiernos regionales se encuentran en la primera fase de constituir los instrumentos técnicos sustentatorios para el plan de OT, a continuación presentamos las fases:

Figura N ° 1: Esquema Metodológico del OT. Fuente: El ordenamiento territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país. Grupo Propuesta Ciudadana. 2014.



El resultado actual del proceso de ordenamiento territorial es que a la fecha no se cuenta con una ley de ordenamiento territorial y tampoco con planes de ordenamiento territorial aprobados, evidenciando que en el país existe una debilidad en la gestión del territorio.

4.3 Mapeo de Instrumentos de reasentamiento poblacional por alto riesgo de desastres

Luego de reglamentada la ley 29869 de reasentamiento poblacional el CENEPRED desarrolló activamente los instrumentos más importantes para la planificación de los procesos de reasentamiento poblacional en el Perú y que a continuación se detallan (Cuadro 6).

Con el volumen de instrumentación se generan dificultades para operacional-izar el componente de riesgo, algunas de las cuales son: (a) La información sobre riesgo, vulnerabilidad y peligros no está disponible de manera oportuna, no es adecuada o se encuentra desactualizada. (b) Generalmente los instrumentos de planificación no permiten una adecuada gestión del desarrollo urbano y local o son inexistentes. (c) Aunque se tiene identificado qué hacer respecto a la gestión de riesgos, sin embargo, generalmente queda pendiente definir cómo hacerlo. Según el Registro Nacional de Municipalidades, el 2013 a nivel nacional se contaba con 1,838 municipalidades, de las cuales 1,830 municipalidades cuentan con instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural, 131 municipalidades con Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, 323 municipalidades con Plan de Desarrollo Urbano, 108 municipalidades con Plan de Desarrollo Rural, 133 municipalidades con Plan de Ordenamiento Territorial y 445 municipalidades con Plan de Gestión de Riesgos de Desastres. Evidenciando una baja densidad de instrumentos y planes de ordenamiento y gestión territorial en los niveles locales que contribuyen insuficientemente a la gestión prospectiva y correctiva de la gestión del riesgo de desastres (ver Cuadro N ° 7).

Las guías metodológicas para los estudios socioeconómicos y culturales para el reasentamiento poblacional y los planes de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable recién fueron publicados oficialmente fines del año 2014, siendo muy prematuras para contar con ellos en los procesos de reasentamiento poblacional que se vienen acompañando desde el año 2011.

Cuadro N ° 6: Instrumentos de reasentamiento poblacional. Fuente: Elaboración propia.

Denominación	Rectoría	Norma Sustentatorio	Aplicación	Procesos
Guía Metodológica para elaborar el estudio socioeconómico y cultural para el reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable	CENEPRED	Resolución Jefatural 117-2014-CENEPRED/J Directiva N ° 014-2014-CENEPRED/J	Regional Provincial Distrital	Preventivo (pre-desastre)
Guía Metodológica para la elaboración del plan de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable	CENEPRED	Directiva N ° 016-2014-CENEPRED/J Resolución Jefatural N ° 118-2014-CENEPRED/J	Regional Provincial Distrital	Preventivo-Preparativo (pre-desastre)
Manual para evaluación del riesgo originado por fenómenos naturales	CENEPRED	Directiva N ° 009-2014-CENEPRED/J Resolución Jefatural N ° 112-2014-CENEPRED/J	Regional Provincial Distrital	Preventivo (post-desastre)
Guía Metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales e impactos de los desastres	CENEPRED	Directiva N ° 008-2014-CENEPRED/J Resolución Jefatural N ° 119-2014-CENEPRED/J	Nacional	Rehabilitación-Reconstrucción (post-desastre)
Guía Metodológica para la evaluación de los efectos socioeconómicos y ambientales ocasionadas por las emergencias, en el ámbito sub-nacional	CENEPRED	Directiva N ° 015-2014-CENEPRED/J Resolución Jefatural N ° 120-2014-CENEPRED/	Regional Provincial Distrital	Rehabilitación-Reconstrucción (post-desastre)
Sistema de Información de Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID)	CENEPRED	Art. 3. Ley del SINAGERD	Nacional Regional Provincial Distrital	Estimación del Riesgo (pre-desastre)

Departamento	Instrumentos de gestión y desarrollo												
	Municipalidades informantes	Municipalidades con instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural	Presupuesto Participativo	Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial	Plan de Desarrollo Urbano	Plan de Desarrollo Rural	Plan de Desarrollo Económico Local	Plan de Acción Ambiental	Plan Vial	Plan de Ordenamiento Territorial	Plan de Gestión de Riesgos de Desastres	Otro3/
Total	1838	1830	1812	1569	131	323	108	274	203	204	133	445	3
Amazonas	84	84	84	62	1	6	1	3	7	4	1	13	0
Ancash	166	164	162	132	13	27	10	14	20	22	8	35	0
Apurimac	80	80	80	68	7	13	7	31	4	7	6	12	0
Arequipa	109	109	109	95	5	19	5	4	6	6	9	28	0
Ayacucho	112	112	112	97	5	17	6	23	12	15	7	26	0
Cajamarca	127	127	122	96	9	14	7	18	8	17	7	20	1
Prov. Constitucional del Callao	6	6	6	5	2	2	0	1	0	1	0	2	1
Cusco	108	108	108	101	10	30	8	49	16	20	11	36	0
Huancavelica	95	94	94	86	6	22	9	13	5	3	8	22	0
Huanuco	77	77	76	64	5	13	8	7	7	11	3	19	0
Ica	43	42	42	37	3	8	4	7	6	7	3	15	0
Junin	123	122	119	117	14	49	8	14	13	15	10	31	1
La Libertad	83	80	79	63	4	5	4	12	6	4	1	11	0
Lambayeque	38	38	36	34	3	8	2	5	2	3	2	17	0
Lima	171	171	168	140	12	18	6	14	22	16	6	44	0
Loreto	51	51	51	39	2	6	1	2	10	3	4	11	0
Madre de Dios	11	11	11	8	0	7	1	1	3	4	3	5	0
Moquegua	20	20	20	20	4	2	0	1	2	1	1	9	0
Pasco	29	29	29	29	3	10	2	7	8	8	2	12	0
Piura	64	64	64	61	3	9	4	14	13	5	9	23	0
Puno	109	109	109	95	4	11	7	10	11	9	9	16	0
San Martin	77	77	76	72	6	10	4	13	18	11	18	22	0
Tacna	27	27	27	22	3	6	2	6	1	5	3	5	0
Tumbes	13	13	13	13	1	2	1	1	1	2	1	5	0
Ucayali	15	15	15	15	6	9	1	4	2	5	1	6	0
Lima Metropolitana1/	49	49	49	41	6	10	1	10	16	9	5	17	1
Lima Provincias2/	128	128	125	104	8	10	5	5	6	8	1	29	0

1/ Comprende la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

2/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

3/ Comprende: Zonificación Ecológica y Económica.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2013.

Mapa de actores e instituciones involucradas

Las actores responsables de las políticas de ordenamiento territorial en muchos casos tienen problemas de dispersión, duplicidad y vacíos en la implementación de las políticas. El ente rector en el tema es el Ministerio del Ambiente, aunque en temas de territorios con recursos energéticos (minería e hidrocarburos) el Ministerio de Energía y Minas (MEM) tiene autonomía y se mueve en un campo con conflictos sociales con la población local. El Ministerio de Vivienda (MVCS) es responsable de los procesos de planificación urbana mientras que el Ministerio de Agricultura y Riego es el responsable de la planificación rural. MINAM no tiene competencia directa en la asignación de derechos de uso del espacio y en el aprovechamiento de recursos naturales, ya que su función es la de actor neutro, imparcial y con visión integral. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) que es la responsable de la demarcación territorial de los niveles regionales y locales.

Las políticas de desarrollo urbano se deciden en los niveles subnacionales a través de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, mientras que los temas sectoriales aún se manejan desde el nivel central. Los problemas de malas prácticas de ocupación del territorio y exposición al riesgo han sido legitimados por las autoridades con la entrega de servicios públicos (agua, electricidad, etc.) en zonas de alto riesgo, a pesar que aún no se habían formalizado los predios urbanos. La planificación del desarrollo local y del desarrollo urbano en particular constituye una competencia de los gobiernos locales que demanda ser fortalecida e incorporando la GRD. Para ello se requiere generar información sobre la base del proceso de estimación del riesgo y luego utilizarla para la formulación de políticas de gestión prospectivas, correctivas y compensatorias de GRD.

5.1 actores del reasentamiento poblacional

La ley de 29869 de reasentamiento poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable establece una serie de actores que por sus competencias orgánicas les corresponde intervenir en la planificación y ejecución de los procesos de reasentamiento poblacional y que a continuación se detallan.

Cuadro N ° 8: Análisis de actores que participan de los procesos de reasentamiento poblacional por situación de muy alto riesgo no mitigable

Instituciones	Competencias	Responsabilidad en el reasentamiento poblacional
Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres (SGRD-PCM)	Órgano Rector: Responsable de la conducción y fiscalización de los procesos de GRD.	Revisar y calificar las Declaratorias de Estado de Emergencia por Desastre. Emitir resolución que aprueba el Reasentamiento Poblacional
Centro Nacional de Estimación, Prevención Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).	Responsable de los procesos de gestión prospectiva y correctiva de la ley del SINAGERD	Órganos responsables del apoyo y coordinación técnica, mantener inventario de zonas de alto riesgo no mitigable y zonas de acogidas.

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)	Responsable de los procesos de gestión reactiva de la ley del SINAGERD	En caso de peligro inminente, coordina la Declaratoria de Estado de Emergencia.
Instituciones Técnico (CIENTÍFICAS: INGEMMET, IGP, ANA, otras.)	Entidades responsables de estimar el riesgo de desastre.	Determinar el nivel de peligrosidad en la zona de riesgo y de la zona de acogida. Emitir opinión técnica.
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Responsable de la estrategia financiera de la GRD y de las políticas de protección y transferencia del riesgo de desastres.	Emite opinión técnica de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) que se presenten en el marco del reasentamiento.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Ente rector de los procesos de ordenamiento territorial urbanos y procesos constructivos (Reglamento Nacional de Edificaciones) en las que considera elementos de seguridad en las viviendas.	Emite opinión sobre viabilidad del proceso de reasentamiento poblacional, Verifica la solicitud de reasentamiento. Evalúa el estudio técnico y el plan de reasentamiento.
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Establece las políticas de protección a la población vulnerable socialmente (mujeres, NNA, discapacitados, etc.)	Coordinar con los gobiernos regionales y locales realiza acompañamiento en temas referidos a la protección y asistencia humanitaria de la población.
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)	Informa de situación de los predios, solicitud de planos, terrenos afectados de uso, transferencia de propiedad	Atender pedidos de transferencia de terrenos en el marco del reasentamiento poblacional.
Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)	Entidad encargado de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional	Proporcionar información de antecedentes registrales y/o titularidad del dominio, de los terrenos afectados por el reasentamiento a solicitud del gobierno local o entidad competente.
Instituto Nacional de Estadística E Informática (INEI).	Órgano Rector de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática en el Perú y responsable de realizar los diversos censos poblacionales del país.	Realizan el Censo y estudio socioeconómico requerido para el Plan de Reasentamiento Poblacional.
Organismo de Formalización De La Propiedad Informal (COFOPRI)	Entidad parte del MVCS encargada de efectuar el saneamiento físico legal de posesiones informales, predios rurales, terrenos eriazos, comunidades campesinas y propiedades de entidades públicas y privadas a nivel nacional. Consolida y actualiza el catastro predial derivado de la formalización.	Realiza el diagnóstico y saneamiento físico legal de los predios donde se van a reasentar
Ministerio de Cultura	Responsable de todos los aspectos culturales del país y ejerce competencia exclusiva y excluyente, respecto a otros niveles de gestión en todo el territorio nacional.	Emitir opinión técnica referida a la condición de cultura que tuvieron las zonas involucradas en el reasentamiento. Emisión del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).
Ministerio del Ambiente	Ente rector de las políticas de ordenamiento territorial, cambio climático y promotor de los procesos de ZEE.	No tiene participación.
Autoridad Nacional del Agua-Ministerio de Agricultura y Riego	Delimitación y monumentación de las fajas marginales en cursos fluviales y cuerpos de agua, naturales y artificiales, con el propósito de proteger el ecosistema y evitar la exposición de población y servicios esenciales o críticos.	Recuperación de las fajas marginales ocupadas por asentamientos humanos o actividades industriales
Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN) - Marina de Guerra del Perú	Determinación de la ubicación de la línea de más baja y más alta marea-LAM (para el caso marítimo) o de la línea de mínima vaciante y máxima creciente (para el caso fluvial) cuyo plano se intercepta con el terreno de la playa adyacente, con la finalidad de delimitar terrenos ribereños, delimitar el diseño de estructuras en zonas costeras, demarcar límites jurisdiccionales marítimos o fluviales, etc.	Protección de terrenos de playa adyacente al mar de ocupaciones urbanas y de actividades industriales.

Gobiernos Regionales	Responsable de implementar políticas de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción.	Elabora informe preliminar de riesgo y el informe de evaluación de riesgos. Declaratoria de zona de muy alto riesgo no mitigable. Solicita la intervención de las entidades técnicas. Elabora y ejecuta el Plan de Reasentamiento Poblacional.
Municipios Provinciales	Responsable de implementar políticas de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción.	Elabora informe preliminar de riesgo y el informe de evaluación de riesgos. Declaratoria de zona de muy alto riesgo no mitigable. Solicita la intervención de las entidades técnicas. Elabora y ejecuta el Plan de Reasentamiento Poblacional. Establece condición de pobre o pobre extremo en conformidad al Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH.
Municipios Distritales	Responsable de implementar políticas de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción.	Elabora informe preliminar de riesgo y el informe de evaluación de riesgos. Declaratoria de zona de muy alto riesgo no mitigable. Solicita la intervención de las entidades técnicas. Elabora y ejecuta el Plan de Reasentamiento Poblacional. Establece condición de pobre o pobre extremo en conformidad al Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH.

Fuente: Elaboración propia. Basado en la Ley N ° 29869 de Reasentamiento Poblacional por Muy Alto Riesgo No Mitigable. 2011.

5.2 Constitución del Comité Multisectorial

De acuerdo a la Ley N ° 29869 cuando se inicia un proceso de reasentamiento poblacional se debe constituir el Comité multisectorial, que es la instancia de coordinación interinstitucional entre los sectores, los gobiernos regionales y locales y las instituciones técnicas para el asesoramiento y asistencia técnica de un proceso de Reasentamiento Poblacional; el organismo ejecutor debe de organizar y conformar un Comité Multisectorial.

El Comité Multisectorial que será presidido por el organismo ejecutor del Plan de Reasentamiento, debe estar integrado por:

- Un (1) representante del gobierno local
- Un (1) representante del gobierno regional
- Un (1) representante de la población
- Un (1) representante de cada uno de los sectores comprometidos
- Un (1) representante de cada una de las instituciones técnicas comprometidas

Las competencias del Comité Multisectorial se detallan a continuación:

- Solicitar la realización del informe de determinación del nivel de peligrosidad a las instituciones técnico científicas.
- Identificar terrenos para la reubicación temporal.
- Identificar terrenos para la zona de acogida.
- Coordinar con los sectores e instituciones el asesoramiento y asistencia técnica para el proceso de reasentamiento poblacional.

5.3 Sinergia y duplicidad

Luego de la dación de la ley N ° 29869 de reasentamiento poblacional se han puesto en agenda las zonas de alto riesgo no mitigable que se conocían por la recurrencia de los desastres en dichos zonas y porque en varios años solo habían recibido atención de carácter reactivo, es decir, respuesta cundo se transformaba en emergencias. En paralelo con la creación del CENEPRED viene realizando activamente labores de asesoría y asistencia técnica en procesos de reasentamiento poblacional a través de la conformación del Comité Multisectorial y con estrecha colaboración del MVCS.

Algunos procesos de reasentamiento poblacional son conducidos directamente por la Dirección Nacional de Vivienda (DNV) del MVCS, tales como el caso de Belén-Loreto (inundaciones 2013) y Chosica (huaycos 2015). La mayoría de los casos que son materia de seguimiento son procesos iniciados post-desastres. En dichos procesos se nota la ausencia del CENEPRED y la falta de documentación del proceso en las plataformas de información.

Casos de reasentamiento en Perú

En el actual capítulo presentamos casos de reasentamiento poblacional que cumplen con una serie de características, según los parámetros del proyecto:

a. Están relacionados con eventos de origen hidrológico o climático.
b. Corresponden a zonas urbanas.
c. Han transcurrido varios años desde su ejecución.

El capítulo se elaboró sobre la base del inventario de documentos oficiales que el CENEPRED comparte en su portal web[1] y adicionalmente con entrevistas a funcionarios y expertos en la temática. Debido que en esta etapa no se incluyó la realización del trabajo de campo, no pudo cubrirse varios de los temas establecidos para el diagnóstico, de todos modos se realizó un esfuerzo por responder los principales puntos. A continuación presentamos una identificación de los casos de reasentamiento que realiza acompañamiento el CENEPRED a nivel nacional.

1 Ver información en: www.cenepred.gob.pe

Mapa 1: Casos con acompañamiento técnico para el reasentamiento poblacional en el Perú. Fuente: CENEPRED, 2014.

6.1. Reubicación del Centro Poblado Amata

Aspectos generales de la ciudad	El poblado de Amata se ubica en el distrito de Coalaque, provincia de Gral. Sánchez Cerro, región Moquegua y se encuentra a una altitud aproximada de 2,990 msnm, las coordenadas UTM (WGS 84): Norte: 8162020 y Este: 277822. Cuenta con una población de 1,307 a nivel distrital.
Condiciones de riesgo	Las altas precipitaciones presentadas entre enero y febrero del 2011, generaron un proceso de remoción en masa, afectando las viviendas de 130 familias del poblado de Amata, debiendo ser reubicadas a una zona aledaña, el impacto de este fenómeno afectó también la actividad agropecuaria e infraestructura hidráulica. Mediante el DS. N° 028-2011-PCM, de fecha 07.04.2011, se declara el Estado de Emergencia, siendo prorrogada hasta en cuatro oportunidades, hasta el mes de enero del 2012.
Características de la reubicación	o Se encarga al CENEPRED la coordinación de la reubicación definitiva de Amata, propiciando la constitución de la Comisión Técnica Multisectorial, conformada por e l gobierno regional, gobiernos locales e instituciones involucradas en agosto de 2011). o Transferencia de presupuesto de S/.1'997,348.00 del MEF al GORE Moquegua 05.11.2011. – Instalación de los 130 módulos de viviendas prefabricadas ejecutadas al 100%, culminándose la instalación de aparatos sanitarios, culminación de obras de agua. – Instalación de Redes Eléctricas, con Sistema de Red Primaria, Red Secundaria e instalación de 130 acometidas ejecutada al 100%. – El logro la independización e inscripción de la parcela del Centro Poblado de Amata, en proceso de donación a nombre de la municipalidad. – Linea de conducción de agua ejecutada en 4500 ml y pendiente de culminar 1300ml (falta tuberia HDP, en gestión presupuestaria). – Construcción del reservorio, sistema de acueductos, camara de reparto y rompe presiones, pendiente de ejecución a falta de materiales: cemento, y gestión presupuestaria. – La municipalidad de Coalaque viene elaborando un perfil de saneamiento básico de desagüe y drenaje pluvial, complementario para el poblado de Amata. o Culminación del sistema provisional de agua potable, línea de conducción, reservorio, cámara rompe presiones, (falta de materiales, en gestión presupuestaria). o El 2014 se entregó las obras de reubicación del poblado de Amata: 140 Módulos Básicos de Vivienda, Instalación de Redes Eléctricas, con Sistema de Red Primaria, Red Secundaria e instalación de 140 acometidas ejecutada al 100%, sistema provisional de agua potable, línea de conducción, reservorio, cámara rompe presiones.
Características del asentamiento original	Zona del alto riesgo por deslizamiento de cerros donde se encuentra asentado el centro poblado de Amata. Demolición de viviendas precarias del antiguo poblado de Amata, limpieza de terreno, señalización de uso no apto para viviendas estableciendo su uso futuro, de ser el caso inscribirla a nombre del Estado, con la finalidad de evitar el asentamiento de futuras poblaciones. Esta actividad debe ser llevada a cabo por la Municipalidad de Coalaque en coordinación con la población, la Municipalidad Provincia de Gral. Sánchez Cerro y el GORE Moquegua.
Aspectos relevantes	• Aprobación de habilitación urbana para la regularización de obras ejecutadas y la posterior adjudicación individualizada a los beneficiarios, con la participación y apoyo técnico de COFOPRI. • PIP complementario para la red definitiva de desagüe, alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales, a cargo de la Municipalidad de Coalaque y Municipalidad Provincial de Gral. Sánchez Cerro. • Evaluación de beneficiarios para calificación a Programas de Vivienda Techo Propio: Mejoramiento de Viviendas en Sitio Propio. En coordinaciones con Dirección Nacional de Vivienda-MVCS.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de Amata, CENEPRED 2014.

6.2 Reubicación del Centro Poblado Tassa

Aspectos generales de la ciudad	Distrito de Ubinas, Provincia de General Sánchez Cerro, Departamento de Moquegua. El distrito de Ubinas cuenta con una población distrital de 3,725 personas.
Condiciones de riesgo	El poblado de Tassa se encuentra expuesto al peligro de Deslizamiento y reptación de suelos, poniendo en riesgo a más de 86 familias y aproximadamente 430 pobladores que habitan en el sector. En los alrededores de la cuenca se encuentran influenciadas por la actividad del volcán Ubinas que se encuentra en permanente actividad.
Características de la reubicación	Informe de estimación del riesgo del Centro Poblado de Tassa, GORE Moquegua (2012). Solicitud reiterada de validación estimación de riesgo al INGEMMET (2013) Se viene elaborando 3 perfiles de proyecto relacionados a educación, salud y electrificación, con apoyo del GORE Moquegua. La municipalidad de Ubinas ha identificado el terreno de acogida, levantamiento topográfico y avances en la elaboración de expediente de habilitación urbana. Instalación de comisión técnica multisectorial para implementar las acciones de reubicación.

Características del asentamiento original	La población se encuentra de manera transitoria en el asentamiento original.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de reubicación del Centro Poblado de Tassa. CENEPRED. 2014.

6.3 Reasentamiento del Centro Poblado Cachi Baja.

Aspectos generales de la ciudad	El centro poblado de cachibaja (hoy Ollantaytambo) se encuentra ubicado en el distrito de Huando provincia y departamento de Huancavelica, con una población de 7,804 en todo el distrito. Se accede a través de la carretera central, pasando por las ciudades de la Oroya, Huancayo, Izcuchaca, Huando hasta llegar al centro poblado de Cachi Baja.
Condiciones de riesgo	La ubicación física del centro poblado de Cachi Baja lo constituye en una zona altamente vulnerable, debido a que se encuentra expuesto ante la ocurrencia de dos fenómenos naturales: deslizamiento de tierras y desprendimiento de rocas, los cuales ya en ocasiones ha producido daños a la actividad agropecuaria con la muerte de animales domésticos y daños a las áreas destinadas a la práctica agrícola. Esta situación conllevó a que autoridades del Gobierno Regional de Huancavelica solicite al INGEMMET, el apoyo con profesionales especialistas en geología para que se haga una verificación integral de la zona. El INGEMMET, atendió tal solicitud, designando dos profesionales para que realicen la evaluación técnica respectiva de la zona, teniendo como producto de la visita el informe técnico A6588, en el cual concluye que el centro poblado de Cachi Baja se encuentra en riesgo muy alto, asimismo realizan recomendaciones para corregir el riesgo existente, entre ellas destaca la reubicación total de la población del centro poblado de Cachi Baja.
Características de la reubicación	Atendiendo a las recomendaciones del ente técnico-científico, quien manifiesta que se debe reubicar a las 58 familias conformantes del centro poblado de Cachi Baja (un total de 219 personas) hacia una zona segura, a la fecha se ha cumplido con el reasentamiento al 100% de la población hacia la zona denominada Nueva Ollantaytambo, para lo cual el gobierno regional de Huancavelica construyó módulos de viviendas construidos en base a madera y calamina, los cuales han sido reemplazados por módulos acondicionados para la zona de alta montaña, entregados por el MVCS. El terreno para el reasentamiento reunió las condiciones de seguridad necesarias (según estimación de riesgo realizado por el Gobierno Regional de Huancavelica), y con el asesoramiento de COFOPRI se ha concluido con realizar el saneamiento físico legal del mismo, logrando inscribirse ante los registros públicos a nombre de la Municipalidad Distrital de Huando.
Características del asentamiento original	No se conoce información sobre las acciones emprendidas para el territorio abandonado.
Aspectos relevantes	Se ha realizado una serie de reuniones de coordinación, a las cuales se convocó a las diferentes instituciones involucradas, donde se han definido las estrategias de acción que conllevarán a concluir con el proceso de reubicación definitiva iniciada. Entre las reuniones realizadas se destaca las más importantes que se realizaron entre el año 2011 al 2014: ° Julio 10 de 2013, tras coordinaciones permanentes con el Gobierno Regional de Huancavelica, se acordó realizar una reunión de trabajo en la Región Huancavelica, con la finalidad de evaluar los avances alcanzados respecto a las acciones para la reubicación definitiva del Centro Poblado de Cachi Baja y de los demás casos de gestión correctiva que se vienen gestionando en esta región. En esta reunión se contó con la presencia del Sr. Presidente Regional de Huancavelica, los responsables de las diferentes direcciones regionales, así como también con la presencia de los alcaldes de los distritos en los cuales se vienen llevando a cabo gestión correctiva del riesgo. ° En Octubre 2013, se realizó una reunión de trabajo en la sala N° 06 (sótano 01) del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre del Congreso de la República. Dicha reunión fue convocada por el Despacho del Congresista Hugo Carrillo cavero, en coordinación con el CENEPRED y contó con la participación de los representantes de los tres niveles de gobierno. Los acuerdos fueron suscritos en el acta que como anexo se adjunta al presente. ° El 2014 se realizó una reunión de trabajo convocada por el Gobierno Regional de Huancavelica en la localidad de Cachi Baja (hoy Ollantaytambo) generando el compromiso del Gobierno Regional de Huancavelica en financiar el PIP de nivelación y apertura de calles en el terreno de acogida. • Se han realizado 2 visitas técnicas a la zona (diciembre de 2012 y julio de 2013). En la primera visita se observó que 58 familias que conforman el Centro Poblado de Cachi Baja han sido reubicados temporalmente a una zona segura, quienes estaban viviendo en módulos provisionales construidos por el Gobierno Regional de Huancavelica, en base a madera y calamina. En la segunda visita se pudo observar que las familias ya venían ocupando los módulos de vivienda construidos por MVCS, quienes permanecerán en estos hasta la culminación con el proceso de reubicación definitiva iniciado.

Otras consideraciones	No se han producido daños debido a que como medida preventiva se reubicó temporalmente a 58 familias en una zona segura.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de CACHI BAJA, CENEPRED 2014.

6.4 Reasentamiento Poblacional de los Centros Poblados Cuenca y Huayllapampa

Aspectos generales de la ciudad	El Distrito de Cuenca se encuentra ubicado en la margen derecha del río Mantaro, y políticamente pertenece a la provincia y región de Huancavelica. Con población de 2,226 al distrito de Cuenca y con acceso a través de la vía Huancayo - Huancavelica hasta el distrito de Izcuchaca, luego por una vía afirmada de Izcuchaca hasta el distrito de Cuenca en un tiempo aproximado de 30 minutos.
Condiciones de riesgo	El 20 de enero de 2014 en la localidad de Cuenca se produjo un deslizamiento de tierras que embalsó las aguas del río Mantaro en la localidad de Huayllapampa, ocasionando daños a las viviendas, áreas de cultivo, infraestructura vial y la vía férrea, el cual ha formado un acantilado de gran altura al borde de la localidad de Cuenca, que pone en alto riesgo a la población e infraestructura pública y privada existente en la zona. • El desprendimiento de una gran masa de tierra de la ladera del cerro ubicado en la margen derecha del río Mantaro, en la cual se encuentra ubicado el Centro Poblado de Cuenca, este deslizamiento causó el estrangulamiento del cauce del río Mantaro, inundando las áreas de cultivo cercanas al río y viviendas de la localidad de Huayllapampa. • Tras el deslizamiento se ha formado un acantilado de gran altura al borde del cual se encuentra el Centro Poblado de Cuenca, asimismo, se observan agrietamientos en los terrenos contiguos al acantilado sobre el cual existe viviendas, un centro educativo, capilla, parque y otros. • Los deslizamientos se venían produciendo de manera constante pequeños desprendimientos de tierra del acantilado, que producto de la acción del viento se formaba una gran humareda de polvo que envolvía a toda la localidad de Cuenca, poniendo en riesgo la salud de la población. • El deslizamiento ha ocasionado el rompimiento de la línea principal de conducción de aguas servidas hacia una pequeña planta de tratamiento, ocasionando que las aguas servidas estén descargando directamente en el cuerpo del deslizamiento, constituyéndose en factor desestabilizante del cerro que conjuntamente con el agua de las precipitaciones pluviales podrían generar que el cerro se siga deslizando. • Con el deslizamiento fueron destruidas un total de 28 viviendas en los centros poblados de Cuenca y Huayllapampa, y 45 viviendas afectadas. Asimismo, se vieron afectadas áreas dedicadas a la actividad agrícola.
Características de la reubicación	Inicialmente los damnificados fueron instalados en carpas ubicadas en el coliseo del distrito, donde se les viene brindo el apoyo correspondiente. Se han instalado 38 módulos de vivienda temporales para reubicar a las personas que resultaran afectadas por el evento, asimismo, se ha identificado el terreno de acogida, para el reasentamiento poblacional de los centros poblados de Cuenca y Hauyllapampa. Las instituciones técnicas – científicas (INGEMMET e IGP), han realizado los estudios técnicos correspondientes para identificar los peligros existentes, llegando a concluir que la zona identificada para llevar a cabo el reasentamiento poblacional, reúne las condiciones de seguridad necesaria. También se ha realizado el saneamiento físico legal del terreno de acogida, logrando inscribirse ante los Registros Públicos a nombre de la municipalidad distrital de Cuenca.
Características del asentamiento original	La situación de riesgo por deslizamiento en el centro poblado de Cuenca y Huayllapampa son los siguientes: • Presencia de material de remoción, derivados de antiguos movimientos en masa. • Presencia de afloramientos de agua (puquiales), en el cuerpo del deslizamiento activo y en la parte alta de las montañas que circundan al centro poblado de Cuenca. • Deficiente drenaje de aguas pluviales. • Construcción de pozos sépticos en las laderas sin revestimiento, favoreciendo la infiltración de agua. • Fuertes precipitaciones estacionales. • Pendiente del terreno.
Aspectos relevantes	Una vez identificados los posibles terrenos de acogida para el reasentamiento de la población en riesgo, la Municipalidad de Cuenca deberá solicitar formalmente al ente técnico científico competente para que determine el nivel de peligrosidad de los terrenos de acogida propuestos. Febrero 07 de 2014, el INGEMMET a través del oficio N° 172-20147-INGEMMET/PCD de fecha 05 de febrero de 2014 remite al CENEPRED un ejemplar del Informe técnico N° A6645 “Inspección Técnica Geológica en el Centro Poblado de Cuenca Región Huancavelica, Provincia de Huancavelica y Distrito Cuenca” en el cual se describen los peligros identificados en la zona, asimismo realizan las recomendaciones técnicas para corregir el riesgo. En febrero de 2014, el Alcalde de la Municipalidad de Cuenca convoca a una reunión técnica con la finalidad de iniciar las acciones para el reasentamiento de la población de los centros poblados de Cuenca y Huayllapampa afectados por el deslizamiento.

Otras consideraciones	• Saneamiento físico legal del terreno de acogida. • Elaboración del Esquema de Ordenamiento Urbano. • Titulación individual. • Elaboración de los perfiles técnicos de los PIP, a ejecutar a fin de dotar de servicios básicos a la zona de acogida. • Gestión financiera. • Ejecución de proyectos.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de Reasentamiento Poblacional de los Centros Poblados de Cuenca y Huayllapampa. CENEPRED 2014.

6.5 Reubicación del Centros Poblados Marcayllo y Accollasca

Aspectos generales de la ciudad	Distrito de Locroja, provincia de Churcampa, Departamento de Huancavelica, con una población distrital de 4,439 personas.
Condiciones de riesgo	Se vienen produciendo fenómenos de geodinámica externa detonadas por el agua proveniente de las precipitaciones pluviales estacionales y excepcionales, que favorecidos por las características del terreno, la viabilidad climática, las inadecuadas prácticas de riego, insuficiente sistema de desagüe y alcantarillado, han afectado 94 familias de los centros poblados Marcayllo y Accollasca.
Características de la reubicación	Inspección técnica geológica en los centros poblados de Marcayllo y Accollasca en la cuenca de Aguatario (INGEMMET). Se ha realizado la inspección técnica de la zona en riesgo y se ha identificado los peligros existentes. La municipalidad de Locroja ha adquirido los terrenos para la reubicación definitiva de la población. Se viene haciendo las acciones para el saneamiento físico legal de los terrenos adquiridos con el asesoramiento técnico de COFOPRI.
Características del asentamiento original	La población se encuentra de manera transitoria en el asentamiento original.
Aspectos relevantes	Realización del saneamiento físico legal de los terrenos identificados para la reubicación definitiva. Proceso de titulación individual. Elaborar el esquema de ordenamiento urbano y habilitación urbana. Elaboración de los perfiles de los PIP y gestión financiera.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de reubicación de los centros poblados de Marcayllo y Accollasca. CENEPRED. 2014.

6.6. Reubicación del Centro Poblado Carampa

Aspectos generales de la ciudad	Distrito de Pazos, provincia de Tayacaja, región de Huancavelica. Tiene una población distrital de 7,511 personas.
Condiciones de riesgo	Como consecuencia de las fuertes precipitaciones pluviales durante los meses de enero y febrero, se produjeron rajaduras y deslizamientos de masas de tierra en diferentes partes de los terrenos en el cual se encuentra ubicado el Centro Poblado de Carampa, el cual forma parte de procesos de erosión en cárcavas existentes en el lugar.
Características de la reubicación	Evaluación geodinámica del Centro Poblado de Carampa, distrito de Pazos, provincia de Tayacaja, región de Huancavelica (INGEMMET). Se ha elaborado un esquema de ordenamiento urbano. Realizar el saneamiento físico legal del terreno identificado para la reubicación definitiva. Elaborar los estudios técnicos de la zona de acogida por el ente técnico de la zona de acogida por el ente técnico competente para identificar los peligros existentes y recomendar las medidas de mitigación. Titulación individual
Características del asentamiento original	La población se encuentra de manera transitoria en el asentamiento original.
Aspectos relevantes	Elaboración de los perfiles de los PIP y gestión financiera.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de reubicación del Centro Poblado de Carampa. CENEPRED. 2014.

6.7 Reubicación Anexo Ccechuapata - CC.CC. Casabamba y Anexo Choccepuquio

Aspectos generales de la ciudad	Distrito y provincia de Chincheros, Departamento de Apurimac. Con una población distrital de 5,706 personas.
Condiciones de riesgo	El deslizamiento de suelo viene generando agrietamientos poniendo en riesgo la integridad física de la población, lo que podría generar la pérdida de vidas, infraestructura existente y áreas de cultivo.
Características de la reubicación	• El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) por intermedio de empresa privada instaló 70 módulos temporales de vivienda (reubicación temporal población de Ccechuapata). o Resolución de Alcaldía N° 279-2012-A-PMCH, de fecha 20.07.2012, Aprueba proyecto "Habilitación Urbana Ccechuapata- Sector Mollepampa de terreno de 26, 338.75 m^2, correspondiente a 15 manzanas, 99 lotes y 204 habitantes. o Resolución de Alcaldía N° 082-2012-A-PMCH, de fecha 14.03.2012, Declara la inhabitabilidad y reubicación del Anexo de Ccechuapata de la Comunidad de Casabamba. o Acta de Convenio de Terreno, de fecha 12.06.2012, con la que se adquiere el terreno del Sector Mollepampa. • Reubicación de la población en la zona de expansión urbana del distrito de Chincheros. • Ejecución del proyecto de habilitación urbana Ccechhuapata – Sector Mollepampa, lotización y servicios de agua, desagüe. • Red de desagüe, alcantarillado y planta de tratamiento • Obras de habilitación urbana • Saneamiento físico legal de la propiedad y adjudicación individualizada.
Características del asentamiento original	Acciones de demolición, limpieza del terreno, señalización, uso futuro, e inscripción a nombre del Estado de terreno desocupado.
Aspectos relevantes	Inserción de la Gestión del Riesgo de Desastres en planificación del desarrollo urbano, implementando la gestión correctiva y prospectiva del riesgo.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de reubicación anexo Ccechuapata - CC.CC. de Casabamba y anexo Choccepuquio-chincheros-Apurimac, por fenómenos de geodinámica externa (deslizamientos), CENEPRED 2014.

6.8. Reubicación del grupo poblacional Nuevo Porvenir

Aspectos generales de la ciudad	El grupo poblacional de Nuevo Porvenir, se ubica en la jurisdicción del distrito de Tres Unidos, provincia de Picota, región San Martin, se encuentra ubicado en las coordenadas UTM por el Este: 376,500 km; Norte: 9'252,830 km (fuente Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – Ministerio de Energía y Minas), se encuentra en la subcuenca de la quebrada Umazapa, margen izquierdo, perteneciente a la cuenca del río Mishquiyacu. Con una población distrital de 4,084 personas, se estima que la población total del centro poblado Nuevo Porvenir sea de 273 habitantes aproximadamente.
Condiciones de riesgo	De acuerdo al Informe técnico "Peligro por flujo de detritos en el sector Porvenir, jurisdicción del distrito de Tres Unidos del INGEMMET. Establece que se produce un proceso de geodinámica externa/alud, caídas y deslizamiento de rocas), debido a las altas precipitaciones que han generado que la quebrada Umazapa se encuentre muy activa y susceptible a la ocurrencia de deslizamientos en masa, tal como lo evidencian los depósitos recientes (bloques y gravas), y depósitos antiguos el cauce de la quebrada y en las laderas.
Características de la reubicación	• Informe Técnico N° 015-2012-CENEPRED/J del 24.01.2013, se hace el análisis de los peligros a los que se encuentra expuesto el grupo poblacional de Nuevo Porvenir. • En febrero del 2013, se constituyó la Comisión Técnica Multisectorial conformada por la municipalidad distrital de Tres Unidos, municipalidad distrital de Sauce, municipalidad provincial de Picota, el gobierno regional de San Martin por intermedio de la Autoridad Regional Ambiental-ARA; Direcciones Regionales de Educación; de Salud; de Vivienda Construcción y Saneamiento; de Energía y Minas; de Defensa Nacional y Defensa Civil, logrando obtener compromisos para el proceso de reubicación. • Identificación de nuevo terreno de reubicación en zona segura (Agosto 2013) • Compromiso condicionado a nueva área de reubicación segura. • Análisis de seguridad física de nuevo terreno para propuesta de reubicación • Expediente de habilitación urbana.
Características del asentamiento original	• Se declara inhabitabilidad de Nuevo Porvenir (marzo 2013)
Aspectos relevantes	PIP para servicios básicos y complementarios
Información documental disponible	Ayuda Memoria de Reubicación Grupo poblacional Nuevo Porvenir. CENEPRED 2014.

6.9 Reubicación Caserío Aypena

Aspectos generales de la ciudad	Caserío de Aypena, distrito de Tingo de Ponasa, provincia de Picota, Región de San Martín. Con una población distrital de 764 personas.
Condiciones de riesgo	El caserío de Aypena sufre continuas inundaciones desde hace 5 años consecutivos a consecuencia de peligro por fenómenos hidro-meteorológicos, altas precipitaciones pluviales que incrementan el caudal del río Ponasa, que afectan a la población y su estado de salud, la infraestructura de salud, las viviendas, terrenos de cultivo, e instalaciones educativas, etc.
Características de la reubicación	El 2013, el Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) realizó la Estimación de Riesgo del poblado de Aypena, señala una situación de RIESGO MUY ALTO, frente al fenómeno de desborde e inundación. Elaboran el "Plan de reubicación de los grupos poblacionales" de: Nuevo Porvenir- Distrito de Tres unidos y Aypena –Distrito de Tingo de Ponasa. Ambos en la provincia de Picota. La Dirección Regional de Vivienda (DRVCS) del GORESAM solicita al MVCS apoyo con módulos de vivienda para la reubicación del poblado de Aypena. Acciones a desarrollar para la reubicación del Puesto de Salud de Aypena, y garantizar la prestación de los servicios de salud. Con la Resolución Administrativa N° 069-2013-ANA/ALA-HC, establece la delimitación de Faja Marginal del Sector del Caserío de Aypena. Se realiza las labores de limpieza y nivelación del terreno e reubicación ejecutado en Convenio entre la municipalidad provincial de Picota, la municipalidad distrital de Tingo de Ponasa y la Agencia Municipal de Aypena. Se realiza el levantamiento topográfico del terreno de reubicación (Proyecto de Habilitación urbana), ejecución conjunta de las municipalidades de Tingo de Ponasa y Picota. Se realiza el replanteo de plano de manzaneo, lotización y estaqueado, (Proyecto de Habilitación urbana), ejecución conjunta de las municipalidades de Tingo de Ponasa y Picota.
Características del asentamiento original	Aypena está ubicado en Zona de Riesgo Muy Alto, como lo demuestran los cambios abruptos significativos en los caudales del rio Ponasa: 1031.52 m3/s en marzo del 2007 y 1.35 m3/s enero del 2010. Recuperación de materiales del terreno a desocupar, remoción de escombros, limpieza y uso futuro.
Aspectos relevantes	Las acciones de reubicación del grupo poblacional vienen siendo conducidas por los gobiernos locales de Tingo de Ponasa y Picota, con la asistencia técnica del CENEPRED.
Otras consideraciones	Culminación del saneamiento físico Legal del terreno de reubicación (propuesta de reubicación definitiva) o Aprobación de la Habilitación Urbana y Esquema Urbano (Municipalidades de Tingo de Ponasa y Picota) o PIP para los servicios básicos y complementarios. (Agua, desagüe, educación, salud, etc.).
Información documental disponible	Ayuda Memoria de reubicación caserío de Aypena, distrito de tingo de Ponasa, provincia de picota, región San Martin. CENEPRED 2014.

6.10 Reasentamiento en Shanboyacu

Aspectos generales de la ciudad	Distrito de Shamboyacu, provincia Picota, región San Martín, con una población distrital de 7,043 personas.
Condiciones de riesgo	El 16 de abril de 2009 las intensas lluvias en la región San Martín, provocaron un deslizamiento de tierra en las comunidades aledañas del río Huallaga y sus afluentes, afectando especialmente a los distritos de Chazuta y Shamboyacu el cual destruyó las viviendas, sistemas de comunicación, letrinas, energía eléctrica, cultivos, etc., dejando a 280 y 118 familias en la intemperie, respectivamente.
Características de la reubicación	Los damnificados de Shamboyacu fueron reubicados en un área segura denominada "El Mirador", por iniciativa municipal. Implementándose condiciones básicas para la habitabilidad: planeamiento urbano, módulos de viviendas, instalación de letrinas sanitarias, conexión de agua y sistema de recolección de residuos sólidos, acondicionamiento de los caminos, construcción de veredas, etc. En total serán 600 personas (118 familias) las personas que se reubicaron en la zona "El Mirador". Los pobladores recibieron sus módulos de vivienda con sus letrinas, sistema de captación de agua y manejo de residuos sólidos, así como una propuesta de habilitación urbana para El Mirador", el cual cuenta con áreas verdes, de recreación, calles manzanas y lotes. Las viviendas son de 18 m^2, de una sola habitación con posibilidad de ampliarse, con piso en-cementado, paredes de madera y techo de calaminas. Además, cada módulo poseerá su respectiva letrina; asimismo, las familias accederán a un tanque con agua para uso diario.

Características del asentamiento original	No se cuenta con información de lo que ocurrió en la zona de riesgo del distrito de Shamboyacu.
Información documental disponible	Boletín N ° 1 Año 1, Prevención, San Martín, PREDES. 2009. Boletín N ° 17 Año 1, Prevención, San Martín, PREDES. 2009.

6.11. Proceso de Reasentamiento en Belén

Aspectos generales de la ciudad	El distrito de Belén está ubicado en la provincia de Maynas, departamento de Loreto. Tiene una superficie de 649 km^2 y una población estimada de 68,806 habitantes, de los cuales poco más del 13% (9,241 habitantes) son menores de 5 años (INEI 2007). El distrito de Belén está compuesto por 2 urbanizaciones y 11 asentamientos humanos. Por su relieve, se diferencia en zona de alta y zona baja. Dentro del distrito, se ubica una zona denominada como Zona Baja Centro Inundable (ZBCI), constituido por los asentamientos humanos Zona Baja Belén III Etapa. En su conjunto, estos asentamientos constituyen, aproximadamente, 38.2 hectáreas en las que viven 16,380 personas en 2,600 predios de vivienda.
Condiciones de riesgo	Una zona del distrito de Belén, conocida como zona Baja Centro Inundable, se encuentra frente a la ribera del río Itaya, afluente del rio Amazonas. Dicha zona que encuentra expuesta a los periodos de vaciante (segunda quincena de mayo o setiembre) y de creciente (noviembre a marzo), exponiendo a su población a periodos de inundaciones y condiciones ambientales de humedad y bajas temperaturas, que la hacen inhabitable y ponen en riesgo la salud e integridad de los pobladores.
Características de la reubicación	Se emitió la ley 3943 que declara en emergencia y de necesidad pública de reubicación de la zona baja de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, por ser una zona de constantes inundaciones producida por el río Itaya. Para ese efecto se encargó al MVCS realizar el proceso de reubicación e identificará los terrenos del Estado que se constituirán como zonas de acogida. Asimismo, se establece la colaboración del SBN, el COFOPRI, y las municipalidades provinciales y distritales en el proceso de reubicación.
Características del asentamiento original	La población de los asentamientos humanos Zona Baja Belén III Etapa aún se encuentra asentada en la zona de inundación del rio Itaya.
Aspectos relevantes	
Otras consideraciones	El costo estimado de la reubicación de la ciudad de Belén ascendería a S/. 174,290,400 millones de Nuevos Soles, asumidos por el presupuesto institucional del MVCS. Los temas a financiarse son: conformación del terreno natural (S/. 2,000,000), habilitación urbana 40 has (S/. 84,000,000), construcción de 2,600 viviendas (55,754,400), servicios públicos complementarios (S/. 10,000,000), malecón (S/. 22,500,00).
Información documental disponible	Dictamen Proyecto de Ley 3943/2012-CR. MVCS 2014.

6.12. Reubicación del Anexo Antacalla

Aspectos generales de la ciudad	El anexo de Antacalla se encuentra ubicado en el distrito de Andamarca provincia de Concepción y departamento de Junín. Tiene una población distrital de 5,506 y se accede a través de la carretera Concepción - Andamarca, pasando por las ciudades de la Chicche, Comas y Runatullo, hasta llegar al distrito de Andamarca.
Condiciones de riesgo	Deslizamiento de los cerros Huampullica y Potahuasi en donde se encuentra asentado Antacalla poniendo en grave peligro a la población que habita en él, la carretera, así como también a las actividades agropecuarias que se desarrollan en la ladera del cerro. En el flanco sureste del cerro Patahuasi, margen derecha de la quebrada se asienta el poblado de Antacalla sobre el cuerpo de un antiguo deslizamiento (depósitos de mala calidad geomecánica susceptibles a remoción, con pendientes entre 20° a 35°; y escasa vegetación por la deforestación). Se observa en la parte alta de la quebrada numerosa cicatrices de antiguos deslizamientos rotacionales con escarpas de forma semicircular que alcanzan aproximadamente hasta 438 m. dirección sureste. El deslizamiento de los cerros Huampullica y Potahuasi, sucedió el 19 de marzo del 2013. El fenómeno de reptación fue lento que tuvo una duración aproximada de 24 horas dando oportunidad de alertar a las autoridades. Después del movimiento en masa se han registrado 228 personas damnificadas, 46 viviendas destruidas, 29 viviendas inhabitables, una institución educativa destruida, así como carretera afectada, tierras de cultivo y servicios básicos como agua, telefonía y energía eléctrica.

Características de la reubicación	De acuerdo a lo evaluado los sectores Cumbre Antacalla y Cuchosloma, no reúnen las condiciones geológicas y geodinámicas necesarias para reubicar a la población de Antacalla. Para continuar utilizando como terrenos de cultivo, realizar un manejo adecuado de suelos o guiado con personal técnico calificado, también utilizar método como construir muros secos o un sistema de andenería y habilitar sus propios sistemas de drenaje impermeabilizado. Riesgo tecnificado. Controlar con revestimientos de concreto el canal de regadío para evitar la pérdida de agua y sature el suelo La Municipalidad Distrital de Andamarca solicitó módulos de viviendas temporales y aulas, de las cuales han sido entregadas por el sector de Educación las Aulas Pre fabricadas. En el caso de las viviendas temporales entregados por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento – MVCS fueron enviadas. Se ha identificado la zona de acogida por el ente técnico INGEMMET, la cual reúne las condiciones de seguridad necesarias (según estimación de riesgo realizado). Se efectúo el levantamiento topográfico. El saneamiento físico legal se ha iniciado el proceso para lograr inscribirse ante los registros públicos a nombre de la Municipalidad Distrital de Andamarca.
Características del asentamiento original	El anexo de Antacalla se constituye en ZONA DE ALTO RIESGO, significando PELIGRO INMINENTE debido a las condiciones de inestabilidad en la ladera, presencia de filtraciones de agua, empuje del terreno ladera abajo evidenciado en el basculamiento de árboles, viviendas destruidas y colapso de terrenos de cultivos; incrementándose con la presencia de intensas precipitaciones pluviales.
Aspectos relevantes	• En julio del 2013, se visitó a la Municipalidad Provincial de Concepción y al Gobierno Regional de Junín para indicar el procedimiento a seguir ante el reasentamiento poblacional del anexo de Antacalla. • Se recomendó que la zona afectada por el movimiento de masas se siga las recomendaciones indicadas por el INGEMMMET. • En agosto del 2013 se conformó el Comité Técnico Multisectorial. • Se acompañó al INGEMMET a evaluar las zonas propuestas como la zona de acogida. •La Municipalidad Distrital de Andamarca efectúo el levantamiento topográfico.
Otras consideraciones	• El Gobierno Regional de Junín debe iniciar el proceso de saneamiento físico y legal, el trabajo de formar terrazas o plataformas.
Información documental disponible	Ayuda Memoria de reubicación del anexo Antacalla. CENEPRED. 2014.

6.13. Reasentamiento en Lucre-Huacarpay

Aspectos generales de la ciudad	Centro poblado de Huacarpay, distrito de Lucre, provincia de Quispicanchis, Región del Cusco. La población del distrito de Lucre es de 3,850 personas.
Condiciones de riesgo	El 2010, producto de la concentración de precipitaciones de manera anómala, se duplicó el volumen para el mismo periodo según los registros históricos, generó inundaciones y procesos de remoción de masa en varias regiones sur del Perú, teniendo un impacto en el Cusco en todos los sectores y servicios. En el Cusco, el desastre generó más de 24,774 damnificados y 38,706 afectados, 382 heridos, 26 fallecidos, y 10 desaparecidos. Los eventos múltiples dejó 4,965 viviendas destruidas y 7,339 viviendas afectadas, gran población atendida en carpas de emergencia en las pocas áreas seguras. Uno de las zonas más afectados fue en la provincia de Anta con 1686 viviendas destruidas y 2671 afectadas (distrito de Zurite) y Quispicanchis con 1539 viviendas destruidas y 413 afectadas (distrito de Lucre). La cuenca del rio Huatanay y Rio Lucre, afectó con inundaciones el área urbana del distrito de Lucre-Quispicanchis, principalmente la ciudad de Lucre y el sector de Huacarpay. En la provincia de Quispicanchi, registró 671 viviendas destruidas y 1,111 afectadas, de las cuales el distrito de Lucre presentó la mayor cantidad de viviendas destruidas y afectadas (445 y 265 respectivamente). En este distrito, las localidades que registraron mayor cantidad de viviendas destruidas fue Huacarpay (234) y Lucre (99), asociado principalmente por desbordes de los ríos Huatanay y Yanamanchi.
Características de la reubicación	Debido a la gran demanda de atención de la población damnificada, las autoridades del distrito de Lucre priorizaron reasentar 500 familias, principalmente por criterios de pobreza y por exposición a muy alto riesgo, hacia el sector de Tomgobamba y Anchibamba. La situación fue recomendado por los técnicos de la defensa civil y solicitada por el alcalde ante las autoridades nacionales, el presidente de la república, se comprometió ante la población de ejecutar el reasentamiento, comprometiendo al ministro de vivienda. Debido a que estas acciones por aquellos años no eran políticas públicas establecidas por el Estado, se tuvo que emplear fondos ministeriales del ex - Banco de Materiales, quien financió la intervención por un monto de S/. 2,824,140 (1 millón de dólares), con el cual solo se pudo atender a 242 familias damnificadas, siendo solo la mitad de la población proyectada. La población aceptó el reasentamiento porque los trasladaba para un lugar seguro y que no los alejaba de la fuente principal de medios de vida, que son los materiales extractivos que abundan en la laguna y del lecho del rio.

Características del asentamiento original	En la actualidad la población reubicada viven en su vivienda donde fueron reasentadas y también mantienen sus viviendas en la zona de riesgo donde realizan su actividad extractiva.
Aspectos relevantes	Se realizó un estudio de ciudades sostenibles para determinar las zonas seguras en Tongobamba y Anchibamba. Luego de 5 años, se encuentran en proceso de reasentamiento las 250 familias restantes para el sector de Anchibamba, a través de los programas del Ministerio de Vivienda (MVCS), con apoyo de la nueva gestión municipal.
Otras consideraciones	Las pérdidas valorizadas en vivienda asciende a S/. 175 millones de soles (70 millones de dólares). La población afectada principalmente urbana que se dedicaba a la extracción de agregados para construcciones y en menor medida la actividad agropecuaria.
Información documental disponible	Informe de experiencias de financiamiento para reasentamientos poblacionales en zonas de muy alto riesgo no mitigable realizadas por gobiernos locales y regional del Cusco". CENEPRED. 2014.

Ubicación geográfica de los casos de reasentamiento

Desafíos, tipo de investigación y beneficiarios del proyecto

7.1 Desafíos del reasentamiento humano

Los desafíos más importantes de los procesos de reasentamiento poblacional consisten en lograr la transformación de una política de reasentamiento reactivo o post desastre a una política de reasentamiento preventivo con elementos de gestión correctiva y prospectiva.

Para lograr ello se debe fortalecer a las instituciones responsables con credibilidad, reforzamiento de equipos transdiciplinarios y presupuestos que realmente logren el financiamiento total de las múltiples dimensiones que se deben atender en un proceso de reasentamiento poblacional.

Es necesario sensibilizar a la población localizada en situación de alto riesgo o peligro inminente para que no expongan sus vidas por un mal entendimiento de los derechos y deberes del ejercicio de ciudadanía, sobretodo en la población menor de edad que no tienen opción de decidir sino de acatar las decisiones de los padres al exponerlo ante la inminencia de los desastres.

Finalmente preocupa la sostenibilidad en los procesos actuales de reasentamiento, porque el Estado en su lógica sectorial no actúa con eficiencia frente a una problemática compleja y multidimensional y que demanda la eficiente concertación de casi todos los ministerios de la república en perfecta armonización con los gobiernos regionales y locales. A todos luces es gran desafío darle sostenibilidad a los procesos de reasentamiento poblacional en el Perú.

7.2 Tipos de investigación que contribuyan a la reducción del riesgo

Frente al débil entendimiento de la problemática del reasentamiento poblacional por situación del riesgo de desastre, prima una necesidad de investigación sociológica y antropológica de capitalizar los casos de reasentamiento poblacional desde el punto de vista de los actores involucrados y de los impactos y efectos de la implementación de la política de reasentamiento poblacional en la población vulnerable. Los estudios mencionados permitirán desarrollar insumos necesarios para el diseño de nuevas políticas eficientes en la aplicación de la norma vigente de reasentamiento poblacional[1].

La ley N° 29869 establece la creación del inventario nacional del reasentamiento poblacional, el mismo que lo intenta realizar el CENEPRED como un medio de seguimiento a los casos que vienen acompañando. Mientras que el espíritu de la norma sea crear un inventario no solo con fines de reducción del riesgo sino también con el propósito de generar Sistemas De Alerta Temprana (SAT), porque es tan amplia la población en riesgo no mitigable del Perú que al ritmo del acompañamiento del CENEPRED no logrará atender oportunamente todos los casos que tiene el país en una superficie continental de 1.285.215,60 km² de territorio.

Los riesgos por exacerbación del cambio climático prácticamente no son investigados en el país, privilegiando los estudios de casos de peligro inminente por eventos súbitos y de carácter geológico, como sismos, deslizamientos, alud, huaycos, entre otros. Las consecuencias del cambio climático en la población se materializan a través de daños irreparables a los medios de vida, hecho que provoca graves procesos de migración interdepartamental, perdida de stock productivo y retiro de los niños a la escuela para contribuir con la actividad económica productiva. Son estos casos los que hay que poner en relieve para evidenciar las consecuencias paulatinas del cambio climático. Estos no son casos exitosos y mucho menos sostenibles que las autoridades quieran promocionar como emblemáticos.

1 Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable. Congreso de la República, Perú. 2011.

El reasentamiento en Perú aparenta ser rural, sin embargo es urbano con la característica de ser riesgo extensivo, porque en una sola región se concentra varios pequeños casos de reasentamiento, el fenómeno no se debe ver caso por caso sino la concentración de casos en una región o provincia. Los procesos de reasentamientos (pequeños) actuales para el Estado funcionan como globos de ensayo para la preparación de procesos más grandes de reasentamiento poblacional por el alto riesgo intensivo no mitigable que tiene el país por la amenaza sísmica.

Finalmente, es necesario también que la investigación brinde pautas metodológicas para realizar los varios de tipologías de reasentamiento poblacional, ejemplo reasentamiento preventivo, reasentamiento post-desastre, reasentamiento por consecuencia de la exacerbación del cambio climático. Por lo mencionado creemos que las metodologías ajustadas a la realidad peruana serán de gran apoyo para los procesos de gestión del conocimiento del CENEPRED y sobretodo generar insumos para mejorar los procedimientos establecidos por la Ley N° 29869 y su reglamento, así como incidir en el perfeccionamiento de las metodologías establecidas para contribuir a la eficacia de los procesos de reasentamiento en curso.

7.3 Beneficiarios del proyecto

De acuerdo al análisis de actores involucrados en el procesos de reasentamiento poblacional por muy alto riesgo no mitigable, se identificó al CENEPRED una de las instituciones beneficiarias de los resultados del proyecto. CENEPRED vienen realizando el acompañamiento y asistencia técnica a las autoridades locales y población para la planificación del reasentamiento poblacional.
A su vez CENEPRED viene documentando de manera sistemática de los procesos de reasentamiento, los mismos que difunde a través de su portal web (www.cenepred.gob.pe) y que uno puede ver la localización geográfica en el visor cartográfico del SIGRID. Además CENEPRED ha desarrollado instrumentos metodológicos para elaborar estudios y planes para la realización del reasentamiento poblacional.

Otros actores a los cuales se puede incidir son el Programa Nuestras Ciudades y la Dirección Nacional de Vivienda del MVCS, quienes son las entidades directamente involucradas en el proceso de reasentamiento urbano, en los componentes de vivienda y servicios básicos (agua y saneamiento).

También se puede compartir los resultados de la investigación con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente, quienes tienen el mandato de generar los procesos de ordenamiento territorial en el país y sobretodo de incluir los elementos de riesgos y cambio climático en los instrumentos de ordenamiento territorial del país.

Se puede realizar alianza con la Oficina General de Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático (OGGRACC) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) quienes vienen impulsando el proceso de gestión del conocimiento de la gestión del riesgo en las diversas instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil a través de redes de voluntariado universitario.

Finalmente, los municipios seleccionados para la fase de análisis también son beneficiarios del proyecto porque tienen la responsabilidad liderar los procesos de reasentamiento en su jurisdicción y son quienes financian las acciones mediante partidas establecidos en el Programa Presupuestal de Reducción del Vulnerabilidad y Atención de Desastres PP068 (PREVAED).

Bibliografía

Baca, Epifanio y otros. El Ordenamiento Territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, octubre 2014. Pp. 32.

Banco Mundial. Guía metodológica para el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo. BM, GFDRR, MinVivienda. Washington, 2014. Pp. 88.

Brooks, Nick y W. Neil Adger. "Country level risk measures of climate-related natural disasters and implications for adaptation to climate change". Tindall Centre. Working Paper 26. U.K. 2003. Pág. 30.

CENEPRED. Catálogo de los casos de Centros Poblados en Procesos de Reasentamiento Poblacional. Lima, 2014. Pp. 24.

CENEPRED. Catálogo de los casos de Gestión Prospectiva y Correctiva del Riesgo de Desastres. Lima, 2014. Pp. 22.

CENEPRED. Guía Metodológica para elaborar el estudio socioeconómico y cultural para el reasentamiento poblacional en zonas del muy alto riesgo no mitigable. Lima, 2014. Pp. 48.

CENEPRED. Guía Metodológica para elaborar el Plan de Reasentamiento Poblacional en zonas de muy alto riesgo no mitigable. Lima, 2014. Pp. 44.

CENEPRED. Manual para la Evaluación del Riesgo originado por Fenómenos Naturales. 2da versión. Lima, 2014. Pp. 44.

CENEPRED. Ayuda Memoria de Amata, 2014. Pp. 4.

CENEPRED. Ayuda Memoria de Cachi Baja, 2014. Pp. 6.

CENEPRED. Ayuda Memoria de reubicación anexo Ccechuapata - CC.CC. de Casabamba y anexo Choccepuquio-chincheros-Apurimac, por fenómenos de geodinámica externa (deslizamientos), 2014. Pp. 4.

CENEPRED. Ayuda Memoria de Reubicación Grupo poblacional Nuevo Porvenir. 2014. Pp. 5.

CENEPRED. Ayuda Memoria de reubicación caserío de Aypena, distrito de tingo de Ponasa, provincia de picota, región San Martin. 2014. Pp. 5.

CENEPRED. Ayuda Memoria de Reasentamiento Poblacional de los Centros Poblados de Cuenca y Huayllapampa. 2014. Pp. 5.

CENEPRED. Ayuda Memoria de reubicación del anexo Antacalla. 2014. Pp. 4.

CENEPRED. Ayuda Memoria de reubicación de los centros poblados de Marcayllo y Accollasca. 2014. Pp. 1.

CENEPRED. Ayuda Memoria de reubicación del Centro Poblado de Carampa. 2014. Pp. 1.

CENEPRED. Ayuda Memoria de reubicación del Centro Poblado de Tassa. 2014. Pp. 1.

CENEPRED. Estudio de Escenarios de Riesgos por Bajas Temperaturas realizado por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED. Lima, 2014. Pp. 92.

Correa, Elena. Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres. Banco Mundial. GFDRR. 2011. Pp. 179.

Correa, Elena. Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastres. Banco Mundial. GFDRR. Washington, 2011. Pp. 224.

Congreso de la República, Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable. Perú. 2011.

Chávez, Angel. Informe de experiencias de financiamiento para reasentamientos poblacionales en zonas de muy alto riesgo no mitigable realizadas por gobiernos locales y regional del Cusco". CENEPRED. 2014. Pp. 35.

Chardon, Anne-Catherine. Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales. Colombia. 2008. Pp. 227-247.

INEI. Registro Nacional de Municipalidades 2013. Principales Resultados. Lima, 2014. Pp. 210.

PCM. Programa Presupuestal de Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres – PREVAED. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal. 2015. Lima. Pp. 521.

PREDES. Boletín N ° 1 Año 1, Prevención, San Martín, 2009.

PREDES. Boletín N ° 17 Año 1, Prevención, San Martín, 2009.

Manuel Glave Testino. Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú. Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. Pp. 123-164.

MVCS. Dictamen Proyecto de Ley 3943/2012-CR

Neyra, Fernando y otros. Orientaciones Básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú. MINAM. Lima, 2014. Pp. 60.

Neyra, Fernando. "Es fundamental conocer el territorio para lograr un desarrollo sostenible". 13-03-2015 COP20 en los Medios. Pp. 2.

Anexo 1: Relacion de normas en materia de OT, GRD Y CC

a) Marco normativo del ordenamiento territorial en el Perú

- Constitución Política del Perú (1993), que señala que los recursos naturales son patrimonio nacional y que el Estado promueve su uso sostenible.

- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, que establece que los gobiernos regionales son competentes para la promoción y el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, que indica que los gobiernos regionales tienen competencias en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, en concordancia con los planes de los gobiernos Locales.

- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que establece las funciones básicas de las municipalidades, especialmente en materia de una adecuada prestación de servicios públicos y un desarrollo armónico.

- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, que señala que la planificación y el Ordenamiento Territorial permiten orientar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, considerando criterios tanto técnicos como políticos.

- Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad Biológica, Ley N° 27811, que establece directrices para tales fines.

- Ley N° 2682 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los RRNN.

- Ley Marco del Sistema Nacional Ambiental, Ley N° 28245, que plantea que el Ordenamiento Territorial (OT) debe basarse en las potencialidades y limitaciones del territorio, mediante el conjunto de instrumentos de gestión ambiental con carácter multisectorial y descentralizado, uno de los cuales es la Zonificación Económica Ecológica (ZEE).

- Acuerdo Nacional: Trigésimo Cuarta Política de Estado en Ordenamiento y Gestión Territorial.

- Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica,

- Decreto Legislativo N° 1013 - Creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.

- Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, que considera que el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características económicas, sociales, ambientales y culturales de cada espacio.

- Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que reglamenta la instrumentalización de la ZEE para el uso sostenible de los territorios y sus recursos naturales a partir de una evaluación de sus limitaciones y posibilidades.

- Decreto Supremo N° 008-2005-PCM - Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

- Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM,

Política Nacional del Ambiente. Que orienta el cumplimiento obligatorio de las actividades públicas y privadas en relación con el uso racional del territorio, sobre la base de la ZEE.

- D.S. N° 14-2011-MINAM - Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021.

- Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Políticas para el Ordenamiento Territorial, que aprueba los lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial.

- Resolución Ministerial N° 189-2012-PCM - Comisión Multisectorial: Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental.

- Resolución Ministerial N° 026-2013-MINAM - Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014.

- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, que define los alcances de la ZEE en base a áreas prioritarias y considera que la ZEE es un instrumento de apoyo al Ordenamiento Territorial.

- Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, Guía Metodológica para elaboración de Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, que amplía los requerimientos de documentación para sustentar los POT.

- Resolución Directoral del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) N° 008-2012-EF/6301, que establece dos directrices importantes: una señala los contenidos mínimos de los perfiles de proyectos de inversión pública sobre la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos a nivel local; la otra plantea los lineamientos y fases concernientes a los proyectos de inversión pública y los servicios en materia de Ordenamiento Territorial.

- Ordenanzas regionales sobre los alcances dela ZEE y del OT así como las instancias institucionales responsables de tales instrumentos.

- Resolución Directoral N° 005-2006-EF - 68.01 - Pautas para la elaboración de estudios de pre-inversión de Proyectos de Inversión Pública de desarrollo de capacidades para Ordenamiento Territorial.

- Resolución Directoral N° 007-2013-EF7 - 63.01 - Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial. La cual define las condiciones que deben cumplir los Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial para instalar o mejorar la capacidad del nivel de gobierno.

- Decreto C.D. 010-2006-CONAM - CD - Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica.

b) Marco normativo del Desarrollo Urbano

- Reglamento de Acondicionamiento Territorial. El Art. 4 establece como competencia de las municipalidades la identificación de áreas de protección frente a fenómenos naturales recurrentes y el Art. 8 establece la programación de acciones para la mitigación de desastres.

- Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. El Art. 11, inciso b), se refiere al "riesgo inminente contra la seguridad e integridad de las personas y/o edificaciones".

- Otras normas existentes:

    - 66 normas técnicas del Reglamento Nacional de Construcción.

    - Manual de Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano.

    - Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

c) Marco normativo de la gestión del riesgo de desastres y en particular sobre el reasentamiento poblacional en el Perú

- Decreto Ley N° 29664 Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD.

- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Establece la naturaleza del riesgo y la posibilidad de intervención a través de siete procesos (estimación, prevención, reducción, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción) y tres componentes (gestión prospectiva, correctiva y reactiva).

- Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable. Ley de Reasentamiento Poblacional para zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, permitirá reasentar a las poblaciones identificadas de una manera planificada y definitiva en zonas seguras, bajo la

conducción de los gobiernos regionales y locales, el involucramiento de los sectores y entidades técnicas y científicas nacionales, con la asistencia técnica del CENEPRED.

- Decreto Supremo N° 111-2012-PCM Decreto Supremo que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Tiene como fin impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar loa generación de nuevos riesgos. Minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente.

- Resolución Ministerial N°046-2013-PCM aprueban directiva "Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del Estado en los tres niveles de Gobierno".

- Resolución Ministerial N° 334-2012-PCM, aprueban Lineamientos Técnicos del proceso de Estimación del Riesgo de Desastres. Tiene como propósito generar conocimiento de los peligros y amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo y la toma de decisiones en la GRD.

- Resolución Ministerial No 220–2013–PCM, aprueban Lineamientos Técnicos del proceso de Reducción del Riesgo de Desastres. Comprende las acciones que se realizan para REDUCIR LAS VULNERABILIDADES y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible. Contar con instrumentos técnicos operativos y pautas para las instituciones de los tres niveles de gobierno, las cuales permitan incorporar las actividades propias del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres en los instrumentos del planeamiento del desarrollo sostenible.

- Resolución Ministerial N° 222-2013-PCM, aprueban Lineamientos Técnicos del proceso de Prevención del Riesgo de Desastres. Comprende las acciones orientadas a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible. Contar pautas que permitan incorporar las actividades propias del proceso de prevención del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación del desarrollo sostenible para evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad.

- Decreto Supremo Nº 034-2014-PCM. Aprueban el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PLANAGERD). Que tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la Ley y la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

- Decreto de Urgencia N° 024-2010 se dispuso, como medida de carácter urgente y de interés nacional, el diseño e implementación del "Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres", en el marco del Presupuesto por Resultados (PP 0068).

Mexico
Diagnostico

Elaborado por Elizabeth Mansilla

REDUCING RELOCATION RISK
IN URBAN AREAS

FLACSO

dpu
Development Planning Unit

Contenido

1 **Estado del conocimiento sobre reasentamientos de poblaciones en México** 96
1.1 Tipos de reasentamientos y/o reubicaciones de población en México
1.1.1 Reasentamientos por la construcción de proyectos hidroeléctricos y otros proyectos de “desarrollo”
1.1.2 Reubicaciones o reasentamientos de población con fines de recuperación y “protección” de zonas con valor ambiental o por conflictos agrarios
1.1.3 Reubicación forzada o desplazamientos de población por conflictos sociales o violencia
1.1.4 Reasentamientos y reubicaciones por desastres
1.2 La literatura existente
1.3 Los términos del debate
2 **Contexto general de los riesgos urbanos** 100
2.1 Marco normativo e institucional de los reasentamientos en México
2.1.1 Marco jurídico/normativo
2.1.2 Marco institucional
3 **Casos de reasentamiento en México** 106
3.1 Villahermosa, Tabasco
3.2 Monterrey, Nuevo León
3.3 Teziutlán, Puebla
3.4 Mérida y Progreso, Yucatán
3.5 Motozintla, Chiapas
3.6 Poza Rica, Veracruz
3.7 Tecolutla, Veracruz
3.8 Chilpancingo, Guerrero
3.9 Acapulco, Guerrero
4 **Probables beneficiarios del proyecto** 113

Referencias Bibliográficas y Documentales 114

Anexo No. 1 115

Introducción

Los reasentamientos de poblaciones en México tienen una larga data, pero al parecer es en los años cuarenta del siglo pasado que con la paulatina consolidación de planes de ordenamiento territorial se registran los primeros reasentamientos por proyectos de desarrollo (también llamados reacomodos), principalmente por la creación de distritos de riesgo o la construcción de presas hidroeléctricas. A partir de entonces, al menos cada década se presentaron de uno a tres casos sólo por proyectos hidroeléctricos, y según Fenner (2011) tan sólo entre 1962 y 1982 se habían realizado 22 reacomodos por motivos de presas o distritos de riego. Otros casos en los que se llevaron a cabo reubicaciones fueron proyectos turísticos como el de Bahías de Huatulco en Oaxaca, precisamente en los años 80 con la apertura de México al mercado mundial.

Los reasentamientos de poblaciones afectadas por desastres, parecen ser más recientes o al menos, si ocurrieron, no fueron documentados. Los primeros casos identificados (y documentados) son algunos de los que se produjeron a raíz del huracán Paulina en 1997 y los severos efectos producidos por la intensa temporada lluviosa en comunidades de Veracruz y la Sierra Norte de Puebla en 1999. Previo a esto, no fue posible identificar casos de reasentamiento por desastres.

A partir de 2014 el reasentamiento de poblaciones en riesgo o post-desastre adquiere el rango de política pública al crearse el Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y el cual surge en el marco de la reconstrucción de las poblaciones afectadas por el huracán Manuel en el estado de Guerrero en septiembre de 2013, y sirviendo de marco a las primeras reubicaciones realizadas en el contexto de una política pública con intenciones de ser sistemática y útil como mecanismo del ordenamiento territorial en el país.

Estado del conocimiento sobre reasentamientos de poblaciones en México

1.1 Tipos de reasentamientos y/o reubicaciones de población en México

De acuerdo con la literatura que pudo identificarse en el país existen diferentes tipos de reasentamientos y/o reubicaciones que en su momento fueron motivadas por circunstancias distintas. Entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

1.1.1 Reasentamientos por la construcción de proyectos hidroeléctricos y otros proyectos de "desarrollo"

Las reubicaciones o reasentamientos por la construcción de proyectos hidroeléctricos (principalmente por la construcción de presas), es el tipo de casos al que mayor atención se le ha destinado, sobre el que existe un mayor cúmulo de estudios (principalmente académicos) y también el que ha recibido la mayor difusión en los medios masivos de comunicación. Es probable que esto se deba principalmente a dos factores: primero, por ser la causa del mayor número de reasentamientos en el país; y, segundo, por ser factor detonante de importantes movimientos sociales que han surgido de la oposición a la construcción de dichos proyectos y el despojo de tierras de comunidades campesinas que ello implica.

Más recientemente conflictos sociales han surgido por otro tipo de proyectos de "desarrollo" que han implicado la reubicación de poblaciones o de parte de comunidades y, sobre todo, por la expropiación de tierras y expulsión de poblaciones sin que en ello haya mediado un proceso conciente y planificado de atención a las poblaciones afectadas. Entre tales proyectos se encuentran, principalmente, el trazo de algunas nuevas carreteras, concesiones mineras, proyectos turísticos y la construcción de algunos parques eólicos, entre otros.

1.1.2 Reubicaciones o reasentamientos de población con fines de recuperación y "protección" de zonas con valor ambiental o por conflictos agrarios

El caso más estudiado y significativo en este renglón, han sido las reubicaciones de comunidades mayas, principalmente lacandonas y tzeltales, a partir de la creación por decreto de la Comunidad Lacandona en 1976 y la decisión gubernamental y los convenios internacionales que decretan a la selva lacandona como Reserva de la Biosfera Montes Azules en el estado de Chiapas (1978). Resultando de ello dos nuevos asentamientos donde fueron reubicadas alrededor de 1,500 familias de comuneros que se encontraban asentadas en forma irregular dentro del polígono considerado como Reserva. Estos reasentamientos fueron Frontera Corozal (originalmente denominado Frontera Echeverría) y Nueva Palestina.

Otros casos también relevantes, por el nivel de conflicto y por los desplazamientos de población que han producido, son el generado por los límites territoriales entre comunidades de la selva de Los Chimalapas, ubicadas en los límites de los estados de Oaxaca y Chiapas; y el caso de la Zona Huichol que afecta a comunidades de Jalisco, Nayarit y Zacatecas, más relacionado con invasión y despojo de tierras en zonas de centros ceremoniales y de alto valor espiritual y tradiciones de comunidades indígenas.

1.1.3 Reubicación forzada o desplazamientos de población por conflictos sociales o violencia

El tema de las reubicaciones forzadas y, en especial el desplazamiento de población, adquiere mayor atención a partir del conflicto suscitado por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas que propició una gran ola de miedo y represión causada por la incursión de fuerzas federales en las comunidades de todo el estado para sofocar el levantamiento indígena. Aún cuando no hay datos

precisos, se estima que entre 17 mil y 40 mil personas fueron desplazadas de sus comunidades de origen por este conflicto (Programa Conjunto por una Cultura de Paz/FIODM-NU, 2012). Otros procesos similares como la gran cantidad de refugiados guatemaltecos por la guerra en ese país y que se asentaron en el estado de Chiapas, recibieron muy poca atención.

Más recientemente, algunas instituciones académicas y de investigación, organismos de derechos humanos nacionales e internacionales y agencias de Naciones Unidas comenzaron a abordar el tema de los desplazados por la violencia producida por la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, tanto a nivel interno como aquellos que por efecto de la violencia se movilizaron fuera del país, principalmente hacia los Estados Unidos. Aunque estos estudios se encuentran en ciernes, el International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2015) estima que la cifra de desplazados en México por esta causa ronda los 280 mil. No obstante, fuentes no oficiales y cálculos grossos de algunos investigadores académicos dedicados al tema de las migraciones estiman que la cifra podría superar 1.6 millones de personas (Benavides y Patargo, 2012).

1.1.4 Reasentamientos y reubicaciones por desastres

El estudio de los reasentamientos y reubicaciones de población por desastres es también muy reciente, dado que la práctica de este tipo de “soluciones” para reducir el riesgo parece ser también reciente, al menos como un mecanismo sistemático y forma de política pública. La gran mayoría de casos que se conocen de este tipo de prácticas corresponden a desastres causados por fenómenos hidrometeorológicos y donde inundaciones severas, avenidas torrenciales y deslizamientos producidos por lluvias intensas se encuentran entre los más recurrentes.

1.2 La literatura existente

Se realizó una búsqueda bastante amplia en la WEB, pero fueron muy pocos los documentos relativos al tema de reasentamientos que se localizaron. Los documentos identificados pueden agruparse en 3 categorías:[1]

Documentos académicos: en su gran mayoría tesis de grado y posgrado y artículos de autores e instituciones diversas. Se localizaron 2 memorias de seminarios que compilan casos de reubicaciones tanto por la construcción de presas como post-desastre y un documento publicado que corresponde a un proyecto de investigación.

Cabe decir que en lo que se refiere a las reubicaciones por desastres, sólo pudo identificarse un proyecto de investigación formal con duración de poco más de 4 años y con el objetivo de evaluar en forma comparada las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 7 casos de reubicación post-desastre. El titular de este proyecto y el compilador de una de las memorias localizadas es el investigador del CIESAS Jesús Manuel Macías, quien al parecer es el único investigador que ha trabajado el tema de reubicación de comunidades por desastres en forma sistemática.

Adicional a lo anterior, pudo localizarse una lista de materiales de lectura sobre reubicaciones (por diverso origen) y que se presenta como bibliografía en el programa curricular de un curso optativo del Posgrado en Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.[2] Desafortunadamente, los documentos listados no se encuentran disponibles en línea, pero nos hace suponer que puede haber muchos más materiales sobre el tema de los que fue posible localizar. Sin embargo, también es muy probable que específicamente sobre el tema de reubicaciones por desastres no haya mucho más disponible.[3]

Notas periodísticas: se encontraron en relativo buen número, aunque en general se trata de notas escuetas sobre casos particulares y sin seguimiento. Como es obvio, mayor información se reporta cuando existe algún tipo de conflicto social asociado con la reubicación. Sin embargo, dada la escasa literatura disponible, esta será la principal fuente documental de los casos incluidos en la tipología.

Informes de consultoría y otras fuentes de información: fueron pocos los documentos encontrados bajo este rubro y destacan por tratarse en su mayoría de documentos abordados desde la perspectiva de los derechos humanos y básicamente sobre desplazamiento interno de población. Dos de ellos son de relatores de Naciones Unidas (uno sobre conflictos agrarios, específicamente en Montes Azules y otro sobre el derecho a la alimentación), donde se aborda el tema aunque no en profundidad; un documento sobre los desplazados en Chiapas a raíz del levantamiento Zapatista; los informes del International Displacement Monitoring Centre sobre desplazamiento interno (en particular el informe sobre México 2010) y el Informe Global que publica ACNUR cada año, ambos muy completos aunque en ningún caso se aborda el desplazamiento de poblaciones por desastres; y, por último, un documento sobre seguridad y migración por Cambio Climático. Si bien este es el único documento que pudo encontrarse sobre movilización de poblaciones por efectos del Cambio Climático, el tema se aborda desde la perspectiva más extrema

1 En el Anexo No. 1 se incluye un listado de la literatura encontrada.

2 Esta lista se incluye como parte del Anexo No. 1.

3 En una de las memorias de seminarios localizadas Macías menciona haber hecho una búsqueda documental sobre el tema y no haber encontrado más de 50 documentos.

de las grandes migraciones en África por sequías, pero con poco sustento de conocimiento local. Se trata de un documento poco útil por basarse más en la especulación sobre postulados generales y sin referencia a casos específicos o datos concretos.

Algunos datos, especialmente sobre desplazamiento interno por razones de violencia o discriminación religiosa, pudieron encontrarse en el sitio WEB de la empresa Parametría, dedicada a la investigación, análisis de opinión y mercado; y del Centro de Documentación sobre Desplazamiento Interno Forzado en México del Instituto Mora.

1.3 Los términos del debate

Además de la escasez literaria sobre el tema, destaca que la gran mayoría de ella resulta sumamente descriptiva y con poca riqueza analítica. El nivel de análisis se limita a documentar el proceso de reasentamiento del que se trate y los efectos posteriores a su ejecución, principalmente en términos de conflictos sociales. Son muy pocos los casos en los que se hace una reflexión más amplia sobre la reubicación o reasentamiento de poblaciones por la causa que sea, tanto en términos teóricos como conceptuales. Como consecuencia, se encuentra un uso indistinto de términos que hacen referencia a este proceso, aunque los que predominan son, en primer lugar, reubicación y, en menor medida, reasentamiento. Se trata en todos los casos de terminologías tomadas de otros autores[4] y principalmente de organismos internacionales (como el Banco Mundial) o de agencias de Naciones Unidas, principalmente ACNUR.

Un aspecto que llama la atención sobre lo limitado del debate teórico y el uso riguroso de conceptos apropiados, lo encontramos en los diversos documentos de Macías, J. (ver Anexo No. 1). De hecho, podríamos decir que él es el autor que en mayor medida se preocupa por entrar al debate en este terreno. No obstante, su forma de abordarlo resulta un tanto curiosa, ya que él no debate acerca del uso de términos distintos tales como reubicación, relocalización, reasentamiento, etc. en función de la acción específica y complejidad del proceso de que se trate, sino que asume desde el inicio la adopción del término reubicación, definido como:

> (...) una acción colectiva, con injerencia gubernamental o sin ella, en la que un conjunto de personas asociadas mediante principios de comunidad o sin ellos, se ve compelido a abandonar un espacio habitado por éste para trasladarse a otra área en donde la sola acción de hacerlo supone mejoría de ciertas condiciones de existencia o la reducción de alguna amenaza a su bienestar (Macías, 2004 y 2009).

La distinción que el autor establece es en el origen o causa que motiva una reubicación específica, distinguiendo 4 principales categorías de reubicaciones:

- Por desarrollo.
- Por desastres.
- Involuntarias.
- Voluntarias.

En otros terrenos, aparece un término distinto que es más bien refutado por algunos autores de los documentos localizados y que es el de reacomodo; término que fue acuñado y es utilizado por la Comisión Federal de Electricidad para referirse a la reubicación de poblaciones por la construcción de presas hidroeléctricas. Sobre este término, no fue posible encontrar definición alguna.

Y, por último, en buena parte de los documentos encontrados se utiliza el término desplazados internos o desplazamiento interno de población para referirse a migraciones forzadas, dentro del mismo país, propiciadas por diversas razones. Si bien por lo general este término se asocia con conflictos armados, violencia o situaciones críticas de violación a los derechos humanos, parece comenzar a tomar fuerza en el ámbito de los desastres y el Cambio Climático. Tanto es así que en la definición de desplazados internos de ACNUR aparecen explícitamente los desastres "naturales o causados por el hombre" como una causa de desplazamiento interno,[5] y en la misma institución se ha establecido una línea para la atención de desplazados internos y refugiados por efectos del Cambio Climático. Tal vez el debate teórico y conceptual sobre el reasentamiento o reubicación de personas o comunidades por desastres, no debería soslayar este aspecto.

Nota

Con ánimo de contribuir a la precisión conceptual para esta investigación, y dada la variada cantidad de usos indistintos de términos encontrada, se sugiere:

1. Revisar el uso del término "reubicación" que se

4 Cabe mencionar que uno de los autores más citados en buena parte de los documentos es Anthony Oliver-Smith.

5 La definición completa asumida por ACNUR de desplazados internos es: "las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". (El subrayado es nuestro). Principios rectores de los desplazamientos internos, ACNUR, febrero 1998, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022.

le asignó para fines de este proyecto, ya que en la literatura localizada, tanto de México como de autores internacionales que han abordado el tema, es más común el uso del término reubicación para referirse al cambio completo de una comunidad o de parte de ella en un asentamiento distinto (es decir, lo que para este proyecto se ha definido como "reasentamiento"). Mientras que lo que se ha definido como "reubicación" para nuestro proyecto debería ser "relocalización". No sé lo que ocurra en otros países, pero imagino que sucederá algo parecido a lo que aquí se encontró, de modo que utilizar los términos propuestos para esta investigación, sin considerar el uso común y extendido de otros términos en la literatura existente, podría generar una gran confusión.

Los términos "reubicación" y "reasentamiento" , desde mi punto de vista, están en el mismo rango y por ser sinónimos se podrían usar indistintamente en casos de cambios de una parte de comunidades o de comunidades completas a un sitio distinto o comunidad distinta. "Relocalización", desde mi perspectiva, sería un término más adecuado para referirse a aquellos traslados de comunidades o parte de comunidades a un sitio distinto, pero dentro del mismo ámbito territorial o de influencia funcional del sitio de origen. Todo ello, independientemente de la distancia, ya que no hay criterios para establecer cuánto es una distancia larga para llamarlo "reasentamiento" y cuánto una distancia corta para llamarlo "reubicación" (en los términos actuales del proyecto).

2. Agregar a las definiciones adoptadas para este proyecto que se trata en ambos casos de "procesos conscientes y planificados del traslado de la población a un sitio de habitación diferente y donde existe una intermediación de las autoridades gubernamentales". Esto con la finalidad de establecer una clara diferencia entre estos procesos y los de desplazamientos internos por desastres.

Contexto general de los riesgos urbanos

De acuerdo con un estudio realizado para el GAR 2011 sobre riesgo urbano en América Latina, en México poco más del 80% de los eventos registrados en la base de datos de Desinventar entre 1970 y 2009 ocurren en zonas urbanas[1] y dentro de éstos, el mayor número de eventos (81.4%) se registran en las zonas urbanas con poblaciones entre los 20 mil y 1 millón de habitantes. Es decir, en las ciudades pequeñas y medianas, que son al mismo tiempo las que registran las tasas de crecimiento poblacional más elevadas en todo el país. Adicionalmente, alrededor del 52% de los eventos registrados estuvieron asociados a eventos climáticos, ya que las inundaciones representaron el 33.1%, las heladas y en general los efectos asociados a ondas frías el 10.4% y las sequías el 8.5% (Mansilla, 2010).

Los rasgos del riesgo que caracterizan a las ciudades en México, van aparejados a los esquemas de urbanización típicos de los países latinoamericanos y que fueron adoptados desde La Colonia, pero exacerbados durante el siglo XX: en especial caracterizados por una fase de alta concentración de la población en pocas ciudades, consecuencia del desarrollo industrial de los años 70 con el modelo de sustitución de importaciones; el abandono del campo que propicia grandes migraciones hacia las ciudades; la falta de planeación que acumula déficit severos en equipamiento e infraestructura urbana; y, la polarización social resultado de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Un segundo periodo de la transformación del patrón urbano, se inaugura con el proceso de reestructuración económica experimentado por el país a partir de la década de los ochenta del siglo pasado –orientado principalmente hacia la exportación, la apertura comercial y el adelgazamiento del sector público-, modificando las tendencias de crecimiento y distribución territorial de la población. Entre los cambios más notables destacan la reducción del ritmo de crecimiento urbano y la pérdida del poder concentrador de las principales metrópolis del país, frente al mayor dinamismo demográfico y la creciente importancia económica de algunas ciudades de menor tamaño. Durante la década de los ochenta, más de la mitad de la población residía en localidades urbanas; y ya para el año 2010 alcanzó el 72.3% de la población total. Entre 1970 y 2010 el número de ciudades se duplicó, pasando de 174 a 384 (de las cuales en la actualidad 59 son Zonas Metropolitanas), mientras que el volumen de habitantes urbanos creció 2.5 veces pasando de 22.7 a 81.2 millones.[2] Las tendencias actuales indican que este proceso continuará y que para el año 2030 la población urbana en México representará el 82% de la población total del país (Mansilla, 2008 y CONAPO, 2012).

La rápida expansión y número de las ciudades, exacerbada bajo la lógica del libre mercado, se produce en un contexto de sucesivas crisis económicas, el abandono de las tareas del Estado en materia de planeación estratégica -y en particular en materia de planeación urbana- y la promoción indiscriminada de los intereses privados, particularmente en el campo inmobiliario y la prestación de servicios básicos.

En efecto, el abandono de las funciones del Estado en materia de planeación, ha dado lugar a la descentralización de funciones públicas y a la asignación de mayores atribuciones a los gobiernos municipales o autoridades intermedias que se ha manifestado principalmente en:

- Una descentralización fiscal que ha creado presión para generar nuevas fuentes de ingreso en el ámbito local, pero que también ha dado mayor poder y autonomía a las autoridades locales e intermedias, sin regulación alguna.

1 Considerados en ese estudio municipios urbanos aquellos con 10 mil habitantes o más.

2 Catálogo del Sistema Urbano Nacional. CONAPO. Consulta en línea: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012

- La concesión de la prestación de servicios públicos a empresas privadas que los convierten en mercancías que se rigen por las fuerzas libres del mercado y donde las redes de estos servicios crecen de manera desordenada.

- La creciente influencia de las grandes empresas inmobiliarias que determinan el crecimiento de la mancha urbana en función no de las necesidades de la población sino de la rentabilidad de los proyectos, y el precio del suelo (bien público más preciado de las ciudades) se rige también por la oferta y la demanda, en el mejor de los casos, y en el peor de ellos, por la especulación.

Esta forma de 'política pública', ha sido determinante en el incremento de los niveles de riesgo en las áreas urbanas en México. Cada vez con mayor frecuencia se conocen casos de desarrollos inmobiliarios donde antes de ser ocupados presentan problemas de inundación, hundimientos, agrietamientos o daños estructurales en las viviendas por una localización inadecuada o por el uso de materiales de mala calidad. También son frecuentes los desarrollos turísticos masivos que han propiciado el crecimiento acelerado de la población, sin condiciones mínimas de acceso a servicios básicos y vivienda adecuada, o el desarrollo de grandes proyectos urbanos que han expulsado a los pobres de las ciudades hacia la periferia, en zonas inseguras o de alta incidencia de amenazas.

Pero aunado a la urbanización 'formal' no planificada, se encuentra el fenómeno de la irregularidad, dominado, por una parte, por el sucesivo deterioro de las condiciones de vida de la población y, por la otra, por el encarecimiento y escasez de suelo urbano; ambos factores han propiciado el crecimiento informal de las ciudades en magnitudes inusitadas y haciendo cada vez más difícil la adquisición de reservas territoriales para planear el crecimiento. Se estima que actualmente alrededor del 60% de los requerimientos de suelo urbano cada año en México son para asentamientos irregulares y que al menos 90 mil lotes se incorporan al suelo urbano en forma irregular año con año; y según datos de 2010 alrededor de 15 millones de viviendas en el país (52% del total) no cuentan con títulos de propiedad (escrituras). Esto ha llevado a que más de la tercera parte de la población urbana viva en condiciones de pobreza y poco más de 12 millones de personas (alrededor del 14% de la población urbana) lo hagan en tugurios (Mansilla, 2008; INEGI 2010).

Para ilustrar la problemática del acceso al suelo en las ciudades latinoamericanas en el estudio realizado para el GAR 2011, se realizó un sencillo ejercicio en el que se estimó el tiempo promedio que tardaría un trabajador que percibe el salario mínimo en su país en adquirir un terreno para la construcción de vivienda en ciudades seleccionadas, suponiendo que tiene capacidad para ahorrar el 5% de su salario mensual. Los resultados arrojaron que en barrios marginales de las zonas periféricas de Bogotá, un trabajador tardaría alrededor de 49 años en adquirir un lote con servicios y 11 años un lote sin servicios y con estatus de propiedad dudosa. En las mismas condiciones, pero en La Paz (Bolivia), el mismo trabajador tardaría 34 años para comprar un lote con servicios y 17 años un lote sin servicios. En Quito sucedería algo similar, mientras que en San José no se tardaría menos de 27 años en adquirir un lote con servicios y 11 años uno sin servicios. Sin embargo, las cifras en ciudad de Guatemala y Ciudad de México son absolutamente desalentadoras para cualquier ahorrador, ya que en estos casos la posibilidad de adquirir un lote con servicios no tendría que medirse en años, sino en varias generaciones: 100 años en Guatemala y 180 en México para acceder a un lote con servicios y 48 años en promedio para acceder a uno sin servicios. La ciudad que mejores condiciones ofrece es San Salvador, donde el trabajador podría hacerse de un lote con servicios después de 18 años y después de 8 años de un lote sin servicios. Con estas cifras, parece que resulta evidente que la gente pobre no se asienta en lugares inseguros y ocupa el suelo de manera ilegal por gusto o por ignorancia, a diferencia de lo que aún opinan muchos servidores públicos (Mansilla, 2010).

Con este patrón de urbanización, no es de sorprender que el riesgo tienda a concentrarse cada vez más rápido en las zonas urbanas y el nivel de daños y pérdidas se incremente cada año. Desastres recientes, como los producidos por el huracán Manuel en ciudades del estado de Guerrero y el huracán Odile en Los Cabos, Baja California Sur, cada vez son más frecuentes y ponen en evidencia los vicios de la urbanización en las ciudades mexicanas.

2.1 Marco normativo e institucional de los reasentamientos en México

Aún cuando los reasentamientos humanos han sido un mecanismo importante para la ejecución de grandes proyectos de desarrollo desde hace varias décadas y más recientemente como mecanismo para la reducción del riesgo de desastre, en México no existe un marco jurídico ad-hoc y tampoco existen instituciones específicamente responsables de ello. No hay normatividad que indique cuándo son permitidos o no los reasentamientos, o si tratándose de casos de comunidades en riesgo es indispensable la reubicación o existen mecanismos de control del riesgo que puedan implementarse sin necesidad de trasladar a la población. Es por ello que a través de la literatura disponible hemos podido constatar que las condiciones de reasentamiento de la población y, consecuentemente,

los resultados finales varían de caso a caso.

En este apartado haremos una revisión del marco normativo e institucional que respalda los reasentamientos de población en México. No obstante, dado el amplio espectro de causas que motivan estos procesos, nos limitamos al análisis de las normas e instituciones relacionadas con las reubicaciones por condiciones de riesgo o post-desastre.

2.1.1 Marco jurídico/normativo

Más que en un marco jurídico, los reasentamientos de población por condiciones de riesgo o post-desastre se respaldan en una serie de normas establecidas en los planes y programas gubernamentales como objetivos o metas del desarrollo. Principalmente se trata del Plan Nacional de Desarrollo, el plan sectorial de la dependencia a cargo y sus corresponsales a nivel estatal y municipal.

Dichos planes y programas han cambiado a lo largo del tiempo y en función de la institución que en su momento tenga a su cargo esta competencia. Hasta enero de 2013, fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la encargada de operar la política de gestión de riesgo relacionada con la población y los asentamientos humanos. Los proyectos de reconstrucción post-desastre estuvieron a su cargo y, en particular, en lo que se refiere a la reconstrucción de vivienda o reubicación de poblaciones se realizaba a través de los Programas Emergentes de Vivienda, operados mediante el Programa Hábitat (dependiente de esta secretaría) y los organismos federales de vivienda, con participación de los organismos estatales y municipales correspondientes.

La creación del Fondo de Desastre Naturales (FONDEN) en 1996 y, en especial, con la publicación de sus primeras Reglas de Operación tres años después, se imponen regulaciones para acceder a los recursos federales en casos de desastre (más de orden técnico y de procedimientos administrativos), pero no modifican en lo sustancial los mecanismos ni las decisiones sobre reconstrucción, incluidas las reubicaciones de población.

Con el cambio de administración federal en 2012, se produce una reorganización institucional, de la cual lo más significativo fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) el 2 de enero de 2013,[3] quien asume, entre otras funciones, las tareas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que en la SEDESOL estuvieron desdibujadas por muchos años.[4]

La SEDATU, sin que hasta ahora se vea como un proyecto consolidado, intenta recuperar la visión de planeación estratégica del territorio que se perdió en México desde finales de los años setenta, y es en este contexto en el que se enmarca la nueva política de gestión de riesgo, ya que si bien se retomaron buena parte de las acciones que desempeñaba la SEDESOL en este campo y, en especial, el Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos, se crean nuevos instrumentos buscando fortalecer un enfoque de la gestión del riesgo basada en la lógica del ordenamiento territorial y la planeación de los asentamientos humanos.

En 2014, a raíz de los efectos producidos por el huracán Manuel en el estado de Guerrero, la SEDATU crea el Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de Población en Zonas de Riesgo (REPZOR), buscando fortalecer la política de ordenamiento territorial sobre la base del “desarrollo sustentable” (de acuerdo a los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018), pero también como marco para las reubicaciones y relocalizaciones de población que se llevaron a cabo en Guerrero como parte del proceso de reconstrucción.

El REPZOR, según sus Reglas de Operación para 2015, tiene como objetivo general: “Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante el apoyo para la elaboración de programas de Ordenamiento Territorial, y de Mitigación y Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo”, y como objetivos específicos relacionados con la reubicación de población: “coordinar con las instancias ejecutoras, la elaboración de estudios integrales de viabilidad y de costo-beneficio para la reubicación de población en zonas de riesgo”; y “apoyar la investigación y análisis de los instrumentos jurídicos y normativos locales relacionados con el Ordenamiento Territorial tendiente a impulsar y/o fortalecer el marco legal”. (ROP-REPZOR, 2014)

Como se menciona arriba, a nivel jurídico no existen leyes específicas que traten el tema de las reubicaciones de población, sea por proyectos de desarrollo, por riesgo de desastre o por cualquier otra causa. En

3 En esta fecha se publican las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Diario Oficial, que da lugar a la creación de la SEDATU.

4 Sin lugar a dudas desde hace varias décadas era indispensable la creación de una Secretaría de Estado encargada del ordenamiento territorial y la planeación urbana en el país. Sin embargo, la SEDATU se gesta en las ruinas de una secretaría ya existente, la Secretaría de la Reforma Agraria (encargada de atender el reparto y la asignación de tierras ejidales) a la cual simplemente se le asignan las tareas del ordenamiento del territorio y la planeación urbana. Es decir, se produce una mezcla extraña de funciones bastante contradictorias, ya que por una parte atiende todo lo relativo a las tierras agrarias y por la otra también debe atender lo relativo a las necesidades de expansión de las ciudades. O sea, es la secretaría en la que se sintetiza la contradicción histórica (y aún sin solución) entre el campo y la ciudad!!!.... Tal vez sea por eso que en el poco tiempo que lleva de creada, la SEDATU ya ha sufrido un cambio de titular y hasta ahora se mira como una institución poco articulada y un tanto marginal.

materia de asentamientos humanos, es quizá donde se encuentran de los mayores rezagos en la legislación mexicana. La Ley General de Asentamientos Humanos, instrumento jurídico por antonomasia que debería regular la ocupación y uso del territorio, se publica por primera vez en 1976 y en 1993 se publica una nueva versión que deroga a esta de 1976.

La Ley de 1993 no es sustantivamente mejor que la de 1976. Ambas son demasiado generales y dejan a la interpretación aspectos fundamentales de la planeación del territorio. Para el caso de las reubicaciones de población esta Ley es el respaldo jurídico principal, en especial lo que establece en los siguientes Artículos y Fracciones:

- ARTICULO 3º. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:
    - Fracción XII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población
- ARTICULO 13. El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá:
    - Fracción V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
    - Fracción VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

Sin mencionar explícitamente el tema de reubicación de poblaciones, otras leyes federales operan también como un respaldo jurídico indirecto, principalmente:

- Ley General de Planeación: que establece los principios de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y las bases para el cumplimiento de los programas y planes.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: que se refiere a la protección, conservación y restauración del medio ambiente por daños probables causados por asentamiento humanos.
- Ley General de Cambio Climático: que tiene como función regular las acciones para la mitigación y adaptación y reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático.
- Ley de Vivienda: que articula la Política Nacional de Vivienda con el ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Ley de Expropiación: cuya función es normar las expropiaciones por cualquier causa o utilidad, incluyendo la expropiación de tierras para casos de reubicación cuando sea necesario o prevención de desastres.
- Ley General de Protección Civil: que faculta a los organismos de protección civil a delimitar zonas de riesgo.
- Ley General de Desarrollo Social: cuya finalidad es garantizar los derechos de la población en materia de desarrollo social y económico, tales como el derecho a la vivienda digna, el trabajo, la educación, servicios de salud, etc. y establece las normas de regulación para los programas de desarrollo social.

A nivel estatal operan las leyes e instituciones espejo de las federales mencionadas, si bien en algunos casos particulares pudieron encontrarse leyes y la creación de instituciones ad-hoc sobre todo para respaldar programas específicos de gran envergadura o por condiciones particulares en los estados. En este caso pudieron identificarse las siguientes leyes estatales:

- Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas y el Decreto que crea el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables. Ambos con la finalidad de proporcionar un marco jurídico y operativo al Programa de Ciudades Rurales Sustentables que fue impulsado por el gobierno estatal a partir de 2009 con el objetivo de combatir la dispersión de los asentamientos rurales en el estado, y dentro del cual fueron incluidos proyectos de reubicación de poblaciones que se vieron afectadas por desastre en 2007.
- La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, publicada en 2012. Que si bien se decreta con la finalidad de proteger a las personas que han sido desplazadas principalmente por conflictos étnicos o sociales, se incluye en el texto de la ley lo relativo a los desplazados por “catástrofes naturales”.

- Ley Número 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el estado de Guerrero, publicada en 2014. Que si bien se decreta con la finalidad de proteger a las personas desplazadas principalmente por la violencia generada por la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, se incluye en el texto de la ley lo relativo a los desplazados por "catástrofes naturales".

2.1.2 Marco institucional

De la diáspora de leyes y normas relacionadas directa o indirectamente con la reubicación de poblaciones por efectos de los desastres o condiciones de riesgo, se desprende que en un proyecto de reubicación intervienen numerosas instituciones según su ámbito de competencia, pero donde los recursos federales son fundamentales para la ejecución, aún cuando sea con contrapartidas de los estados y municipios.

Sin haber analizado a profundidad los casos de reubicación ya ejecutados y con la poca información documental disponible, es difícil reconstruir el mapa institucional en los distintos niveles de gobierno de las instancias que intervinieron en cada proyecto, pero de acuerdo al marco legal y normativo vigente, se pueden identificar las siguientes instituciones:

A nivel Federal:

- La Secretaría a cargo. Es este caso y hasta 2014 la SEDESOL y ahora la SEDATU.
- Secretaría de Hacienda. Responsable de manejar los recursos del FONDEN.
- BANOBRAS. Banco gubernamental intermediario a través del cual se canalizan los recursos del FONDEN.
- Comisión Nacional de Vivienda.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En casos en que se requiere la construcción de obras de carácter federal (como carreteras).
- Comisión Federal de Electricidad. Para la conexión eléctrica del asentamiento.
- Secretaría de Desarrollo Social. Para el caso de atención de familias afectadas.

A nivel Municipal:

- Obras y Servicios Municipales
- Desarrollo Urbano.
- Los Institutos municipales de vivienda.
- Otros organismos, dependiendo del tipo de asentamiento.

Un aspecto que se desprende de la documentación disponible es que las instancias federales realizan la "obra mayor" del asentamiento (al menos en lo que a trazado del predio y construcción de vivienda se refiere) y el municipio se encarga de la provisión de servicios básicos para las viviendas. En algunas notas periodísticas sobre varios casos con ya algunos años de operación, reportaban quejas de las familias reubicadas por el incumplimiento del municipio en la provisión de servicios. La participación del nivel intermedio de gobierno (es decir del nivel estatal), no queda muy claro.

En materia de recursos económicos, las reubicaciones se han financiado en su mayor parte con recursos del FONDEN. Los recursos provenientes del REPZOR se destinan al financiamiento para la elaboración y actualización de planes estatales y municipales de ordenamiento territorial y en la elaboración de estudios de viabilidad y costo-beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo.

A nivel institucional, la operación de los procesos de reubicación de poblaciones por desastres o riesgo pasó de la SEDESOL a la SEDATU. Sin embargo, la normativa de ninguna de estas instituciones u otra relacionada, nos permiten comprender a cabalidad ¿quién decide las reubicaciones, bajo qué criterios, cómo se decide el lugar de destino y por qué? Tampoco existen rastros documentales que permitan saber si previo a las reubicaciones ya conocidas hubo estudios para verificar su viabilidad, las condiciones de seguridad del lugar de destino de dichos asentamientos o los criterios técnicos con los que se construye el nuevo asentamiento; mucho menos se conocen informes de seguimiento para conocer el estado de los nuevos asentamientos y el destino que tuvo el sitio original.

Según un informe del Presidente del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI), presentado durante la XXIV Reunión Nacional de ese organismo, la situación de la vivienda en el país es crítica con respecto a los desastres, ya que durante el último sexenio se destinaron más de 200 mil millones de pesos a la reconstrucción de infraestructura y más 32 mil viviendas afectadas por fenómenos meteorológicos, y costó 260 millones de pesos la reubicación de tres mil 500 familias. Durante la presente administración, los ciclones Manuel e Ingrid produjeron daños mayores a más de 26 mil viviendas, principalmente en Guerrero (Excelsior, 30/09/2013). En el mismo tenor, este el organismo estima que en el país más de 500 mil viviendas, en las que habitan alrededor de 2 millones de personas, deben ser reubicadas por encontrarse en zonas de alto riesgo (CONOREVI, 2010).

Tal es la magnitud del problema. El REPZOR parece haberse creado con buenas intenciones de resolverlo o al menos reducirlo. Sin embargo, por entrevista realizada con el Director General de Ordenamiento Territorial de la SEDATU y la responsable del REPZOR, queda la duda de si quienes diseñaron este Programa contemplaron la posibilidad de que sería más viable y, quizá, menos costo (económica y socialmente) imaginar esquemas de reducción del riesgo sin necesidad de mover a la población o moviendo únicamente a la estrictamente necesaria. Parece que no fue el caso y que el REPZOL surge al calor de las promesas gubernamentales de una reconstrucción “diferente” a los afectados por los desastres ocasionados por Manuel en Guerrero y, a nivel nacional, de retomar el rumbo del ordenamiento del territorio largamente abandonado. La pregunta ahora es si habrá recursos y zonas seguras suficientes para reubicar en condiciones adecuadas esas 500 mil viviendas, más las que se vayan acumulando por efecto de los patrones de construcción del riesgo en marcha y el Cambio Climático.

Casos de reasentamiento en México

Incluimos en este apartado casos de reasentamiento que cumplen con una serie de características, según los parámetros del proyecto:

a. Están relacionados con eventos de origen hidrológico o climático.
b. Corresponden a zonas urbanas.
c. Han transcurrido varios años desde su ejecución.

Conviene mencionar que la documentación de estos casos es muy escasa y de entrada no pueden cubrirse muchos de los puntos listados en el guión para este diagnóstico, aunque han tratado de responderse los principales puntos.

3.1 Villahermosa, Tabasco

Aspectos generales de la ciudad	Capital del estado de Tabasco, con una población registrada en 2010 de poco más de 750 mil habitantes. Localizada muy cerca de la costa del Golfo de México
Condiciones de riesgo	Villahermosa es seguramente la ciudad mexicana más vulnerable al impacto de fenómenos hidrometeorológicos en temporadas normales de lluvia y, sobre todo, a los efectos del Cambio Climático, ya que se encuentra asentada muy cerca de la costa en una planicie natural de inundación donde, además, desembocan varios ríos entre ellos el río Grijalva, el segundo más caudaloso del país y el mayor productor de energía hidroeléctrica mediante un sistema de 4 presas. La ciudad ha sido históricamente afectada por inundaciones, aunque en 2007 una serie de lluvias extremas produjeron la más severa inundación de la que se tenga registro, causando afectaciones a más de 1 millón de personas en todo el estado y dejando bajo el agua el 90% del territorio de la ciudad por varias semanas, así como cientos de miles de damnificados y decenas de miles de personas desplazadas hacia otros estados vecinos. Posterior a esta inundación han ocurrido otras en 2009 y 2011 entre las más relevantes.
Características de la reubicación	El Plan de Manejo Hídrico para Tabasco, iniciativa presidencial para reducir el riesgo de inundaciones futuras en la región posterior a las inundaciones de 2007, contemplan la reubicación de 6 mil habitantes en una primera etapa y cerca de 9 mil en la segunda etapa (aunque se estima la necesidades de reubicación son para 15 mil viviendas). A la fecha, hay avances en las expropiaciones y, aunque las cifras son muy variables al parece se han reubicado alrededor de 2,600 familias en diferentes zonas de la ciudad. Con la información disponible al menos pueden identificarse 3 nuevos asentamientos: Gracias México con 438 viviendas; 27 de octubre con 885 viviendas y Tres Ceibas (que posteriormente fue llamado Ciudad Bicentenario) con 1,338 viviendas. Las viviendas se entregaron entre 2008 y 2009 y hubo financiamiento público y privado. En algunas notas periodísticas se reporta que aunque han pasado varios años desde la reubicación las familias aún no cuentan con títulos de propiedad de las viviendas. Los nuevos asentamientos se reubicaron fuera del perímetro urbano a una distancia aproximada de 18 kilómetros desde el centro de la ciudad.
Características del asentamiento original	Las familias reubicadas provienen de diferentes colonias populares de la ciudad que durante las inundaciones de 2007 sufrieron daños de diversa magnitud, pero cuyas viviendas en todos los casos estaban ubicadas en zonas de alto riesgo, según las autoridades.
Aspectos relevantes	El proceso de reubicación ha sido tortuoso y con muchas complicaciones tanto técnicas como legales, especialmente por las expropiaciones. Hay presencia de conflicto social y diferentes experiencias que muestran que en algunos casos se pudo haber concluido exitosamente el proceso y en otros donde las nuevas viviendas permanecen desocupadas y la gente ha decidido reocupar las zonas expropiadas.

Otras consideraciones	Experiencia post-desastre, pero el que existan varios asentamientos de reubicaciones ya realizados desde hace varios años permitiría realizar un análisis comparado de experiencias distintas y en distintos momentos y condiciones dentro de una misma ciudad, lo que enriquece mucho la experiencia.
Información documental disponible	Una tesis de posgrado y notas periodísticas. Es posible que pueda encontrarse información más detallada mediante una búsqueda más exhaustiva.

3.2 Monterrey, Nuevo León

Aspectos generales de la ciudad	Monterrey es una Zona Metropolitana compuesta por el municipio de Monterrey y 11 municipios más del estado de Nuevo León. Para 2010 ya contaba con 4.1 millones de habitantes y está considerada la segunda ciudad en importancia económica del país, después de la Ciudad de México. Es una ciudad con una base industrial y de servicios muy importante, que se incrementa por su cercanía con los Estados Unidos. A pesar de ser una ciudad muy “rica”, proliferan los asentamientos irregulares y la ocupación de zonas de alto riesgo por parte no solo de familias pobres, sino también por fraccionamientos para gente con ingresos medios, altos y muy altos. Además, se trata de una ciudad geográficamente compleja, ya que se encuentra en medio de montañas y cordilleras y es cruzada por el río Santa Catarina.
Condiciones de riesgo	A pesar de no estar en la costa, es una ciudad que en las últimas décadas se ha visto muy afectada por el impacto de huracanes que se desarrollan en la costa del Golfo de México. De hecho, en 1988, después de Cancún, fue la ciudad más afectada por el paso del huracán Gilberto y en 2010 el huracán Alex dejó pérdidas en más de 2,600 viviendas y por más de 100 millones de dólares tan solo en infraestructura, además de colapsar la ciudad por varias semanas, debido a la avenida torrencial originada en el lecho “seco” del río Santa Catarina. Otros eventos similares han producido también avenidas torrenciales afectando a cientos de familias y daños considerables a la industria, los servicios y la infraestructura urbana. Cabe señalar que a diferencia de lo que comúnmente sucede, los desastres en Monterrey por efectos de avenidas extraordinarias o inundaciones no solo afectan a poblaciones de bajos recursos, sino también a población con ingresos medios e ingresos muy altos.
Características de la reubicación	Una serie de reubicaciones preventivas desde 2003 de asentamientos en zonas de alto riesgo por inundación, al encontrarse en la rivera de causes de ríos, o por riesgo de accidentes industriales. No se pudo localizar información sobre el número de familias reubicadas, pero puede ser superior a mil en distintos proyectos. Después del desastre producido por el huracán Alex en 2010 se inicia un proceso de reubicación de la población asentada en las márgenes del río Santa Catarina y otros ríos, mediante un programa que presenta una modalidad poco conocida en proyectos de reubicación y que contempla varias opciones: el otorgamiento directo de una vivienda tipo; el otorgamiento de un bono de vivienda para renta, por un tiempo determinado; o el otorgamiento de un bono de vivienda que sirviera como pago inicial para quienes tuvieran posibilidad de acceder a un crédito con el Instituto Nacional de Vivienda.
Aspectos relevantes para el análisis	Se trata de proyectos distintos, algunos preventivos y otros correctivos, con ya varios años de implementación. Forman parte de un programa más amplio de reordenamiento urbano. Presenta modalidades novedosas de financiamiento de las reubicaciones.
Otras consideraciones	Se trata de una ciudad de grandes contrastes: lugar de asentamiento de una de las burguesías más influyentes del país y, por el otro, una gran capa de población marginada, pero también con una fuerte presencia de organizaciones populares de base. Adicionalmente, es una ciudad que está en constante transformación y modernización, y que en las últimas décadas ha recibido grandes flujos de inversión en infraestructura y servicios, por lo que buena parte del análisis y de su relevancia estará relacionada con la forma de operación de los mercados de suelo y los intereses privados inmobiliarios. Otro rasgo importante es que, en este caso, no solo se trata de atención a poblaciones pobres, sino de distintos estratos sociales.
Información documental disponible	Notas periodísticas, algunos documentos gubernamentales. Es posible que pueda encontrarse información más detallada mediante una búsqueda más exhaustiva.

3.3 Teziutlán, Puebla

Aspectos generales de la ciudad	Ciudad localizada en la Sierra Norte de Puebla, en los límites con Veracruz y con una población estimada para 2010 de 122,500 habitantes en su Zona Metropolitana, de la cual una parte importante es población indígena. Es una zona dedicada a la agricultura y los servicios, así como en las décadas recientes a la maquila, principalmente textil. La geografía es muy accidentada y existe poco suelo apto para la urbanización, a lo que se suma la valorización y/o especulación del suelo por la instalación de maquiladoras y el rápido crecimiento de población que esta actividad ha provocado.

Condiciones de riesgo	Por ser una zona serrana y con influencia de los ciclones tropicales que se producen en el Golfo de México, es muy susceptible a deslizamientos e inundaciones, entre otros. En octubre de 1999, durante la temporada lluviosa se produjeron una serie de deslizamientos (algunos de gran magnitud) que dejaron sin vivienda a más de 500 familias. Tan solo en la colonia Lomas de Ayotzingo alrededor de 300 familias perdieron sus propiedades. Posterior a este evento ha habido otros de menor intensidad, que también han puesto en evidencia la necesidad de reubicar a otras familias.
Características de la reubicación	A partir de los deslizamientos de 1999 se inició un proceso de reubicación de la población, tanto de Ayotzingo (la colonia más afectada), como de otras comunidades de la ciudad que también fueron afectadas o se encontraban en zonas de alto riesgo. Se fundó la colonia Lomas de Ayotzinapa que al menos al inicio del programa albergó 500 viviendas. Posterior a este evento, ha habido otros que, aunque de menor intensidad, han sido importantes y según parece ha continuado el proceso de reubicación de la población en zonas de alto riesgo.
Aspectos relevantes	La geografía de la zona, que ofrece muy poco suelo apto para la urbanización, representa un reto enorme para cualquier proyecto de reubicación. Cuando se visitó el nuevo asentamiento en 2001, con motivo de un proyecto con el Banco Mundial, al menos una calle de la nueva colonia y varias viviendas ya se encontraban en riesgo de colapso por nuevos deslizamientos.
Otras consideraciones	La reubicación tiene ya varios años y que puede ofrecer múltiples elementos para el análisis. Sería interesante ver si se continúo con la reubicaciones de otras comunidades y si este asentamiento se transformó.
Información documental disponible	Notas periodísticas. Es posible que pueda encontrarse información más detallada mediante una búsqueda más exhaustiva.

3.4 Mérida y Progreso, Yucatán

Aspectos generales de la ciudad	La ciudad de Mérida, capital del estado de Yucatán y asentamiento más importante del sureste mexicano, contaba con una población en 2010 de poco más de 770 mil habitantes (957,883 en la zona metropolitana). La ciudad de Progreso, con 38 mil habitantes en 2010, se encuentra ubicada en la costa del Golfo de México, y aunque se encuentra a 36 km. de Mérida, es parte de la zona de influencia metropolitana de esa ciudad.
Condiciones de riesgo	Ambas ciudades son constantemente afectadas por lluvias torrenciales y el impacto de ciclones tropicales que se desarrollan en la costa Atlántica. De los eventos recientes más significativos se encuentran el impacto del huracán Isidoro (categoría 3) en 2002 y una serie de inundaciones en 2009 y 2010 que dejaron cuantiosos daños en ambas poblaciones y en comunidades urbanas y rurales, donde predomina la población indígena de alta marginación. Los efectos de fenómenos hidrometeorológicos se ven incrementados por la proliferación de asentamientos irregulares y el crecimiento acelerado de la población, que no ha sido acompañado con el crecimiento adecuado y suficiente de infraestructura.
Características de la reubicación	A partir de 2010 se inicia el Programa Especial de Reubicación para la Población Asentada en Zonas de Alto Riesgo (programa del gobierno del estado), que también tiene como función el reordenamiento urbano de algunas zonas del Área Metropolitana y otros municipios del estado y atención prioritaria de poblaciones con altos índices de marginación, y entre la cual predomina la población indígena de origen maya. Entre los primeros proyectos de este Programa se incluyó la reubicación de 465 viviendas en el sur de la ciudad de Mérida (una zona con recurrentes inundaciones) y en 2011 la reubicación en el nuevo fraccionamiento Campestre Flamboyanes de 320 familias asentadas en la Ciénega de Progreso, con el fin de reducir el riesgo de inundaciones, el saneamiento de la Ciénega y el rescate de humedales. Se trata de un proyecto integral de reordenamiento urbano y ecológico.
Aspectos relevantes	Aunque ambas son zonas de recurrente inundación, los reasentamientos tienen un alto componente preventivo y forman parte de una política de reordenamiento territorial y de mejoramiento social más amplio.
Otras consideraciones	Ambos reasentamientos cuentan ya con un tiempo razonable para poder analizar a la distancia las bondades y los defectos de cada uno. Se pueden analizar de manera comparativa por tratarse de dos casos (uno directamente en la costa y otro a 36 km. tierra adentro) con características distintas, pero que forman parte de la misma zona de influencia urbana. El aspecto cultural (por tratarse de zonas con alta presencia de población maya) sin duda es un factor determinante en el éxito o el fracaso de los reasentamientos. Esta es una de las zonas que se perfilan con mayor potencial de daño por efecto de Cambio Climático.
Información documental disponible	Notas periodísticas. Es posible que pueda encontrarse información más detallada mediante una búsqueda más exhaustiva.

3.5 Motozintla, Chiapas

Aspectos generales de la ciudad	La ciudad de Motozintla se encuentra ubicada en la Sierra de Chiapas, al sur del estado y es la ciudad más poblada de la Zona Serrana chiapaneca con alrededor de 24 mil habitantes registrados en 2010 (60 mil en todo el municipio). Su población es en su mayoría indígena con niveles de alta marginación, aunque con importante presencia de extranjeros dada su cercanía con la frontera sur del país. Su economía se basa en el comercio, los servicios y la agricultura de subsistencia en las zonas aledañas al casco urbano.
Condiciones de riesgo	La ciudad se localiza en la parte baja de la cuenca del río Xelajú que la cruza en su totalidad y en medio de una geografía sumamente accidentada, rodeada de elevaciones montañosas hasta de 3,200 msnm y alta pendiente. Desde hace décadas, en la zona se registra un agudo proceso de deforestación y degradación ambiental que la hace susceptible de numerosos deslizamientos, avenidas torrenciales e inundaciones durante la temporada lluviosa, siendo particularmente vulnerable a los ciclones tropicales que se registran en ambas costas y las lluvias producidas por los frentes fríos durante el invierno. Adicionalmente, la ciudad se encuentra en una zona sísmica bastante activa.
Características de la reubicación	Se trata de 2 reasentamientos que se encuentran en el mismo sitio, pero que ocurrieron en momentos distintos y por desastres distintos. El fraccionamiento Nuevo Milenio III que comprende un total de 172 viviendas para familias afectadas por la tormenta tropical Earl en 1998 y que se ubicaban principalmente en las márgenes del río, en la zona más baja de la ciudad. Y el fraccionamiento Vida Mejor III con un total de 62 viviendas destinadas a familias afectadas por la tormenta tropical Stan en 2005.
Aspectos relevantes	Debido a lo accidentado de la geografía en esa zona y a la rápida expansión física de la ciudad existen pocas áreas 'seguras' para cualquier proyecto de reubicación. Para ambos proyectos se eligió una área con evidente riesgo de inundaciones y deslizamiento. Por las características de la zona y las viviendas, varias familias decidieron no ocupar las viviendas en los nuevos reasentamientos, por lo que a la fecha es posible ver viviendas desocupadas.
Otras consideraciones	Este es quizá uno de los casos de reasentamientos más estudiados y mejor documentados. Por las características físicas, económicas y sociales de la zona se han desarrollado numerosos proyectos de investigación y tesis de grado y posgrado, además de contar también con un buen respaldo hemerográfico. Una virtud de este caso es que en el mismo sitio y en forma contigua podemos encontrar 2 proyectos de reubicación que se dan con una diferencia de al menos 7 años.
Información documental disponible	Reportes de investigación, libros, artículos académicos, notas periodísticas, atlas y otro tipo de materiales. Y seguramente podría encontrarse información más detallada mediante una búsqueda más exhaustiva.

3.6 Poza Rica, Veracruz

Aspectos generales de la ciudad	La ciudad de Poza Rica se localiza al norte del estado de Veracruz y es el principal núcleo urbano del norte de esta entidad. Para 2010 se registra una población de poco más de 193 mil habitantes (481 mil para toda la Zona Metropolitana conformada por 5 municipios). Experimentó en décadas pasadas un acelerado crecimiento poblacional y físico de su mancha urbana, con la consabida proliferación de asentamientos irregulares, debido a que alberga delegaciones y oficinas de organismos gubernamentales y administrativos para la zona norte del estado y, sobre todo, por ser la sede administrativa de la Región Norte de PEMEX Exploración y Producción (una de las 4 regiones en las que se subdivide PEMEX). Su economía se basa en los servicios, el comercio y, preponderantemente, en la actividad asociada con la industria petrolera.
Condiciones de riesgo	El centro de la ciudad se asienta en un pequeño valle sobre la cuenca del río Cazones, en la llanura costera del Golfo de México, con una altitud promedio de 60 msnm. Los suelos preponderantes son del tipo vertisol, con un alto contenido de arcillas expansivas que forman grietas en temporadas de sequía. Desde sus inicios, el acelerado crecimiento urbano rebasó en extensión la capacidad de los suelos llanos disponibles en la ciudad, expandiéndose la mancha urbana hacia el nororiente del municipio, haciendo uso cada vez más de suelos irregulares y lomeríos que limitan con el municipio de Papantla, habitando las faldas de los cerros que circundan el centro de la ciudad. La ciudad también se encuentra circundada por varios arroyos tributarios del río Cazones, por lo que regularmente se ve afectada por inundaciones en la temporada anual de lluvias, de las cuales la de 1999 fue una de las más severas de las que se tengan registro.
Características de la reubicación	Se trata de un reasentamiento denominado Arroyo del Maíz en el que se proyectaron 859 viviendas para familias afectadas por las inundaciones de 1999, provenientes de varias colonias populares de la ciudad asentadas en los alrededores del centro de la ciudad, pero con la cercanía suficiente para no requerir transporte público. Es población de muy bajos ingresos empleadas en el sector informal. La reubicación se produce en un predio alejado del centro de la ciudad y con viviendas de mala calidad y carentes de servicios. Estudios realizados en la zona registran viviendas desocupadas y tan solo 474 viviendas construidas de las 859 proyectadas.

Aspectos relevantes	Este reasentamiento, junto con otros ejecutados en los estados de Veracruz y Puebla, son de los proyectos de reubicación de poblaciones en riesgo más grandes que se han realizado en el país; y todos ellos a raíz de los desastres producidos por las lluvias de 1999.
Otras consideraciones	Es un caso relativamente bien documentado por haber formado parte de un proyecto de investigación de largo alcance, desarrollado por el CIESAS.
Información documental disponible	Reportes de investigación, tesis de grado y posgrado, artículos académicos, memorias de seminarios y notas periodísticas.

3.7 Tecolutla, Veracruz

Aspectos generales de la ciudad	La ciudad costera de Tecolutla se encuentra al norte del estado de Veracruz y forma parte de la región del Totonacapan. Cuenta con una población de poco más de 24 mil habitantes (2010) y se localiza en las estribaciones del río Tecolutla y cercana a su desembocadura en el Golfo. Es el poblado costero más cercano a la capital del país (322 km). Sus principales actividades económicas son el turismo nacional, las pesca de mariscos regionales y el cultivo de temporal y riesgo como el plátano y maíz.
Condiciones de riesgo	Por ser una ciudad costera, asentada además en la desembocadura del río Tecolutla, se encuentra expuesta a los efectos de los ciclones tropicales en la costa Atlántica y frentes fríos, así como de inundaciones por la crecida del río. Las inundaciones de 1999 por el desbordamiento del río Tecolutla fueron particularmente severas y afectaron una amplia zona de esta ciudad y su vecina la ciudad de Gutiérrez Zamora.
Características de la reubicación	Se trata de un reasentamiento con 185 viviendas proyectadas para las familias afectadas por las inundaciones de 1999. El reasentamiento se realizó contiguo a la zona urbana y según un estudio realizado por el CIESAS solo se construyeron 147 viviendas de las 185 proyectadas. El resto de los lotes se concedieron en propiedad a habitantes ajenos al proceso de reubicación en 2004. Las viviendas de 27 m2 en lotes de 200 m2 cuentan con servicios básicos y las calles no están pavimentadas.
Aspectos relevantes	Este reasentamiento, junto con otros ejecutados en los estados de Veracruz y Puebla, son de los proyectos de reubicación de poblaciones en riesgo más grandes que se han realizado en el país; y todos ellos a raíz de los desastres producidos por las lluvias de 1999.
Otras consideraciones	Es un caso relativamente bien documentado por haber formado parte de un proyecto de investigación de largo alcance, desarrollado por el CIESAS.
Información documental disponible	Reportes de investigación, tesis de grado y posgrado, artículos académicos, memorias de seminarios y notas periodísticas.

3.8 Chilpancingo, Guerrero

Aspectos generales de la ciudad	La ciudad de Chilpancingo es la capital del estado de Guerrero y la segunda más grande del estado en población. En 2010 contaba con poco más de 187 mil habitantes. La actividad económica principal son los servicios y el comercio, y es una ciudad bien comunicada ya que entre otras rutas la cruza la Autopista del Sol que une a la Ciudad de México con el puerto de Acapulco. Se encuentra a 22° km del Distrito Federal.
Condiciones de riesgo	La ciudad se encuentra asentada en la zona de influencia de los ríos Papagayo; Huacapa, Ocotito, Zoyatepec, Jaleaca y otros de menor importancia y tiene dos sistemas hidrológicos (presas) una en la cabecera municipal a tres kilómetros aproximadamente, llamada del Cerrito Rico y otra en la localidad de Rincón de la Vía, además de encontrarse en un área accidentada alrededor del 65% del territorio del municipio. Por las condiciones geográficas, la ciudad se ve constantemente afectada por deslizamientos e inundaciones durante la temporada lluviosa. Adicionalmente, la ciudad se encuentra ubicada en una zona sísmica muy activa por su cercanía con la Brecha de Guerrero, en la costa Pacífica.
Características de la reubicación	A raíz del paso del huracán Manuel en 2013, varias colonias de la ciudad (principalmente populares) resultaron muy afectadas por lo que se implementa un proyecto de reubicación dentro de la misma ciudad. En el asentamiento conocido como El Mirador se proyectó la construcción de 100 viviendas para familias afectadas de varias colonias y a la fecha las viviendas ya han sido entregadas, en su mayoría. El predio donde se edifica se encuentra dentro del área urbana de la ciudad y, al parecer, las viviendas entregadas resultaron mejores que las que habitaban las familias beneficiadas dado que se trata de familias con muy alto nivel de marginación, lo que aparentemente propició que no se generarán conflictos sociales durante el proceso.
Aspectos relevantes	Es el primer proyecto de reubicación en zona urbana de la recién creada SEDATU y a raíz de los cuales surge el Programa de Ordenamiento Territorial y de Reubicación de Asentamientos en Zonas de Riesgo.

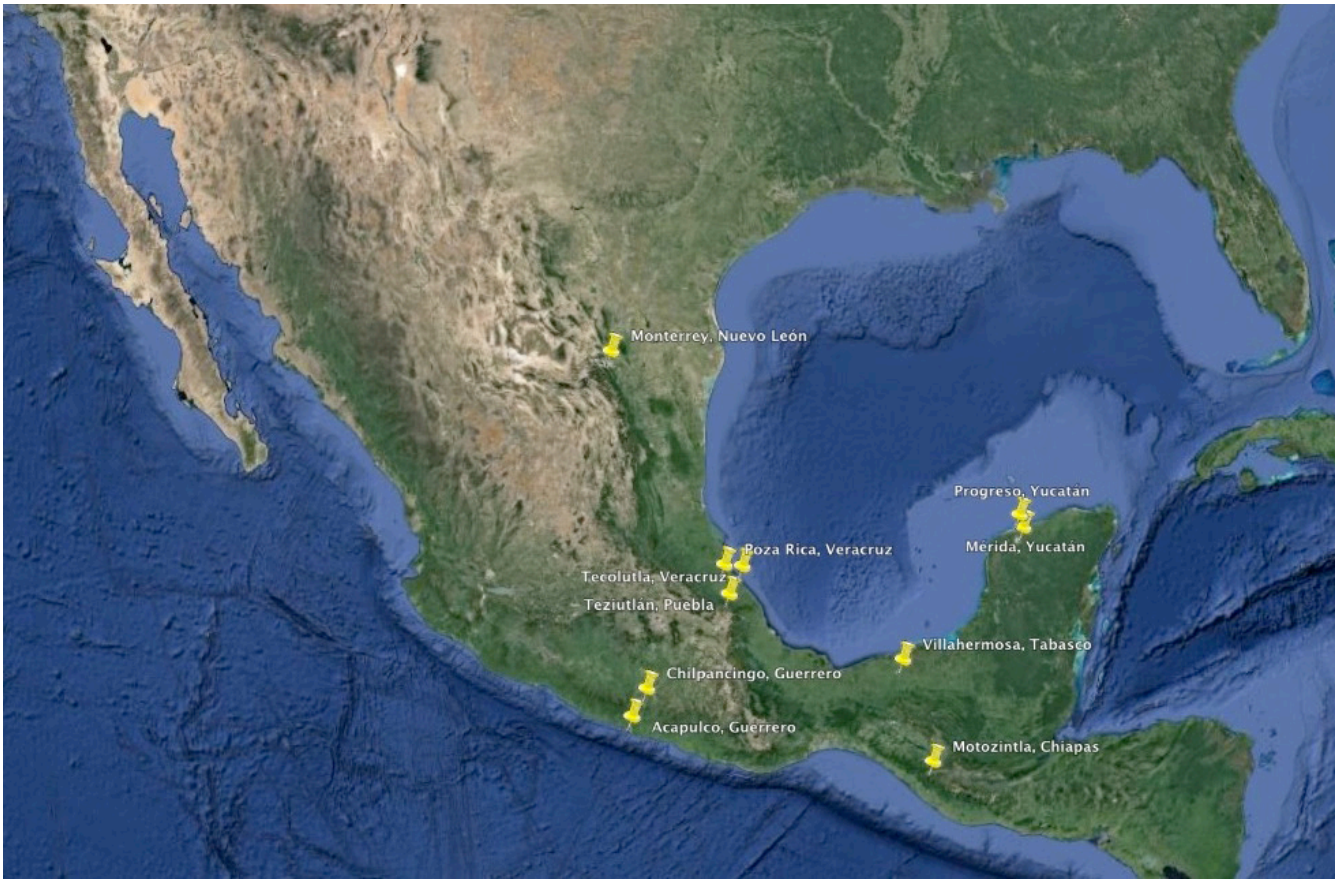
Otras consideraciones	A pesar de ser un reasentamiento muy reciente, es importante en el sentido de que se trata del primer reasentamiento urbano, y representa el modelo que adopta la nueva política federal para el caso de asentamientos en zonas de alto riesgo y el uso de recursos del FONDEN en procesos de reconstrucción.
Información documental disponible	Notas periodísticas y comunicados de prensa.

3.9 Acapulco, Guerrero

Aspectos generales de la ciudad	Ciudad y puerto mexicano ubicada en el estado de Guerrero en la costa sur del Pacífico mexicano a 304 km de la Ciudad de México. Es la mayor ciudad del estado, y supera por mucho a la capital (Chilpancingo), además de que forma parte de la única Zona Metropolitana del estado y concentra la mayor población de la misma: 673 mil habitantes en la ciudad de Acapulco y 863 mil en toda la Zona Metropolitana, según el Censo de 2010. La actividad económica preponderante es el turismo (nacional e internacional). Socioeconómicamente es una ciudad altamente polarizada con una franja bien dotada de infraestructura para el turismo y fraccionamientos de casas vacacionales para familias de muy altos recursos, rodeada de asentamientos irregulares con altos niveles de marginación.
Condiciones de riesgo	Geográficamente Acapulco es una franja que corre a lo largo de la costa, flanqueada por el cerro de El Veladero, una elevación de 900 msnm que rodea parte de la ciudad, por lo que aunado a su condición de ciudad costera y el patrón de crecimiento urbano que ha tenido, basado en la improvisación y el caos, la hacen una ciudad muy expuesta al impacto de los ciclones tropicales del Pacífico, así como a avenidas torrenciales deslizamientos e inundaciones en las zonas bajas durante la temporada lluviosa. A ello hay que agregar que es una zona con alto riesgo sísmico, ubicada frente a la Brecha de Guerrero, una de las más activas del país.

Características de la reubicación	Se trata de dos reasentamientos que se dan en dos momentos distintos y con 15 años de diferencia: a. El reasentamiento Unidad Habitacional Tuncingo “Una Nueva Esperanza” fue proyectado con 100 viviendas para familias afectadas por los efectos del huracán Paulina en 1997, provenientes de al menos 15 colonias del puerto. El asentamiento se construyó en un terreno en la periferia de Acapulco, a la par de la carretera Federal hacia Pinotepa Nacional y a 40 minutos de la ciudad de Acapulco. Se trató de un reasentamiento ‘express’ ya que el huracán impactó Acapulco en octubre de 1997 y la unidad habitacional se inaugura los primeros días de diciembre del mismo año. Las viviendas se edificaron con materiales prefabricados y a pesar de que las familias beneficiadas son altamente marginales, debieron cubrir el costo de la escrituración para lo que el gobierno del Estado les dio un año de plazo. Con todo la unidad habitacional fue construida en una zona pantanosa e inundable y en 1998 quedaron bajo el agua las casas, no por lluvias extremas, sino por pequeñas lluvias que se sumaron a los errores de diseño y construcción de las fosas sépticas. Después de algún tiempo y repetidos problemas, algunas viviendas fueron abandonadas. b. Las reubicaciones y relocalizaciones en las colonias Plácido Domingo San Agustín con alrededor de 450 viviendas para familias afectadas por el huracán Manuel en 2013. Este proyecto es de los primeros realizados por la recién creada SEDATU y financiado con recursos del FONDEN.
Aspectos relevantes	Estos son algunos de los proyectos de reubicación ejecutados en la ciudad de Acapulco, donde no solo asentamientos informales se encuentran en zona de alto riesgo. Las políticas clientelistas de los gobiernos priístas de los años 70 que propiciaron las invasiones de terreno a cambio de votos y la corrupción que caracteriza a los gobiernos guerrerenses, crearon un modelo de ciudad caótica donde la zona para el turismo internacional se encuentra rodeada de asentamientos irregulares. Los programas de regularización de la tenencia de la tierra se han limitado a escriturar predios, pero sin consideración alguna sobre los niveles de riesgo en los que se encuentra buena parte de la población.
Otras consideraciones	Considerar al menos estas reubicaciones en Acapulco, permite realizar un estudio comparado de políticas y procesos en dos momentos totalmente distintos: un caso en tiempos en que el tema del riesgo no era muy difundido en el país y otro en tiempos en los que se ha planteado una nueva política de reducción del riesgo vinculada con el ordenamiento territorial y basada en el reasentamiento de poblaciones que habitan en zonas de alto riesgo.
Información documental disponible	Para el primer caso se encuentran disponibles tesis de grado, artículos académicos y notas periodísticas. Para el segundo caso notas periodísticas y comunicados de prensa institucionales. Con seguridad podría obtenerse información más amplia de ambos casos con una búsqueda más exhaustiva.

Ubicación geográfica de los casos de reasentamiento



Probables beneficiarios del proyecto

Sin haber explorado por completo el campo, hasta ahora se perfilan dos probables beneficiarios de este proyecto de investigación. El primero, sin duda es la Dirección de Ordenamiento Territorial de la SEDATU, responsable de la operación del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Reubicación de Asentamientos en Zona de Riesgo. En entrevista con los titulares de estas instancias, mostraron interés en el proyecto y ofrecieron colaborar. El titular de la Dirección General de OT apenas tiene dos meses en el cargo dado que recientemente hubo cambio de titular de la Secretaría, pero se mostró bien dispuesto. Además, se encuentran preparando un proyecto de Ley denominado "Ley de Sustentabilidad del Territorio" que busca suplir las lagunas jurídicas en materia de política de suelo y planeación de los usos del territorio que no entrará a discusión sino hasta la próxima Legislatura, por lo que se ofrece una coyuntura importante para poder influir positivamente.

Otros beneficiarios probables son los municipios, ya que en ellos recae las mayor parte de responsabilidad en la operación e implementación de los proyectos de reasentamiento y son quienes mediante los programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano tienen la potestad de gestionar el suelo. Es decir, son los gestores directos en todo lo que al uso del suelo se refiere.

Si bien en el país hay prioridades más importantes para los tres órdenes de gobierno es un momento político adecuado, ya que acaban de concluir las elecciones intermedias más importantes en el que se renovaron varias gubernaturas, presidencias municipales y miembros del Congreso, lo que evita "distracciones" y además recién comenzó la temporada lluviosa y se prevén varios huracanes intensos por la presencia del Fenómeno de El Niño. En caso de que ocurran desastres de magnitud considerable durante la temporada ciclónica (lo que es muy probable), seguramente el tema de los reasentamientos cobrará mayor fuerza.

Referencias Bibliográficas y Documentales

Benavides, L y S. Patargo (2012). “México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos”, en Foreign affairs: Latinoamérica, Vol. 12, No. 4.

Catálogo del Sistema Urbano Nacional. CONAPO. Consulta en línea: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012

Centro de Documentación sobre Desplazamiento Interno Forzado en México del Instituto Mora: http://desplazamiento.mora.edu.mx/

CONAPO (2012). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México. México.

CONOREVI (2010). Zonas en alto riesgo por entidad federativa y municipio, viviendas y habitantes afectados. Consulta en línea: http://www.conorevi.org.mx/pdf/zonas_riesgo_detalle.pdf

Excelsior, 30/09/2013. Consulta en línea: http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/30/921055

Fenner, G. (2011). “La reubicación de poblaciones como estrategia de ordenamiento territorial”, en Revista Geográfica de América Central. Número Especial EGAL, Segundo Semestre. Costa Rica.

García Espejel, Alberto (2003), Las contradicciones del desarrollo. El impacto social de los reacomodos involuntarios por proyectos de desarrollo, México: Universidad Autónoma de Querétaro, Serie Humanidades.

IDMC (2015). Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence., International Displacement Monitoring Centre. IDCM-NRC.

INEGI (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. México.

International Displacement Monitoring Centre: http://www.internal-displacement.org/

Macías, J. (2008). Reubicaciones por desastre. Análisis de intervención gubernamental comparada. CIESAS-SEDESOL-CONACYT. México.

Macías, J. (Compilador) (2004). Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres. Universidad de Colima. México.

Mansilla, E. (2010). Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina: el fenómeno de la irregularidad y las políticas de suelo, contributing paper to Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011. PNUD-EIRD-Corporación OSSO.

Mansilla, E. (2008) Marco general de riesgo en México, contribution paper to Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2009. PNUD-EIRD. Nueva York.

Parametría. Investigación Estratégica, Análisis de Opinión y Mercado: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288

Programa Conjunto por una Cultura de Paz . Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas. Programa Conjunto por una Cultura de Paz/FIODM-NU (2012).

Vera, G. (Coordinadora) (2009). Devastación y éxodo. Memoria de seminarios sobre reubicaciones por desastres en México. CIESAS-SEDESOL-CONACYT. México.

Leyes y normas:

- Gobierno del Estado de Chiapas. Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el estado de Chiapas. Última reforma Decreto No. 263. Periódico Oficial del Estado No. 137, 07/01/2009.
- Gobierno del Estado de Chiapas. Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el estado de Chiapas. Decreto No. 158. Periódico Oficial del Estado No. 355, 22 de febrero de 2012.
- Gobierno del Estado de Guerrero. Ley Número 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el estado de Guerrero. Periódico Oficial del Estado No. 58 Alcance I, 22 de julio de 2014.
- Ley de Vivienda. Última reforma publicada DFO 20/04/2015.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Última reforma publicada DOF 24/01/2014.
- Ley General de Cambio Climático. Última reforma publicada DOF 13/05/2015.
- Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada DOF 07/11/2013.
- Ley General de Protección Civil. Últimas reformas publicadas DOF 03/06/2014.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Última reforma publicada DOF 09/01/2015.
- Reglas de Operación del Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. SEDATU. DOF (30/12/2014).
- Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. DOF 25/11/2010.

Anexo 1

1 Proyectos de reubicación

http://yucatan.com.mx/merida/entregara-el-ivey-86-casas-del-programa-de-zonas-de-alto-riesgo

http://www.ivey.yucatan.gob.mx/notadeprensa.php?nota=407&Offset=66

http://www.poresto.net/ver_nota.php?zona=yucatan&idSeccion=1&idTitulo=67914

http://yucatanahora.com.mx/noticias/por-fin-entregaran-casas-reubicados-zona-alto-riesgo-progreso-17412/

http://yucatanahora.com.mx/noticias/lista-vivienda-para-reubicar-asentamientos-algo-riesgo-24495/

http://yucatanahora.com/noticias/-agosto-entregarian-vivienda-reubicados-cienaga-progreso-14070/

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=697&Itemid=330

http://yucatanahora.com/noticias/reubicados-los-habitantes-cienaga-progreso-12982/

http://www.bcsnoticias.mx/pena-nieto-ordena-reubicar-viviendas-de-zona-de-alto-riesgo-en-los-cabos/

http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/f6acb384-7a79-48db-82a2-904e27bdf156/130206.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=f6acb384-7a79-48db-82a2-904e27bdf156

http://zonacosta.blogspot.mx/2009/01/inconformes-reubicados-del-huracn-stan.html

http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/23/las-casas-inhabitables-por-las-que-investigan-al-ex-gobernador-de-chiapas

http://www.alcalorpolitico.com/informacion/fracasa-reubicacion-de-damnificados-del-huracan-stan-37915.html#.VWVCmLyeWrU

http://www.jornada.unam.mx/2006/10/20/index.php?section=estados&article=044n3est

http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2005/Tomol/Stan.pdf

https://books.google.com.mx/books?id=9fgz2FXFu4wC&pg=PA245&lpg=PA245&dq=programa+emergente+de+reconstruccion+de+vivienda&source=bl&ots=bMCSBKOT4v&sig=JbrjwAp-mDpKVdHHAQb_hTRWqFE&hl=es&sa=X&ei=ETxlVcTkLIzVsAW76oHYCQ&ved=0CCAQ6AEwBw#v=onepage&q=programa%20emergente%20de%20reconstruccion%20de%20vivienda&f=false

http://www.jornada.unam.mx/1999/06/13/mas-daniela.html

http://www.reconstruccionnl.org.mx/LinkClick.aspx?fileticket=bak0A-Uhktk%3D&tabid=228

http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2002/09/30/puebla/pue5.htm

http://www.jornada.unam.mx/2002/03/18/oriente-b.htm

http://www.invivienda.gob.mx/Portals/0/PADRON%20GENERAL.2009.pdf

http://www.educacioncontracorriente.org/archivo/index.php?option=com_content&view=article&id=55969:comunidades-de-la-sierra-norte-amenazadas-por-el-proyecto-de-reubicacion&catid=16:noticias

http://www.excelsior.com.mx/

nacional/2014/03/10/947854

http://municipiospuebla.com.mx/nota/2014-11-27/huauchinango/incumplen-con-reubicaci%C3%B3n-de-familias-de-huixtla

http://www.alcalorpolitico.com/informacion/20-mil-familias-de-veracruz-viven-aun-en-zonas-de-alto-riesgo-51400.html#.VWTMmLyeWK0

http://www.invivienda.gob.mx/Portals/0/entrega%20de%20viviendas%20la%20antigua.pdf

2. Otros documentos

Se anexan archivos

Ciudades rurales en Chiapas: formas territoriales emergentes. María Eugenia Reyes Ramos y Álvaro F. López Lara

México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos. Luis Benavides y Sandra Patargo.

México y sus desplazados. Parametría.

Conflictos agrarios en pueblos indígenas. Relator Naciones Unidas.

Tesis sobre reubicación en Tecolutla. Ricardo Chávez. CIESAS.

Cambio Climático, migración y seguridad. Elizabeth Deheza y Jorge Mora. RUSI, 2013.

Inundación, reubicación y cotidianidad. El caso de Villahermosa, Tabasco, 2007. María Magdalena Hernández. Tesis de posgrado.

Ojalá y ya no llueva. Organización y percepción social ante las inundaciones en la zona urbana de Ciudad Valles, SLP. Carolina Valadez Araiza. Tesis de posgardo.

Construcción histórica-espacial del desastre y reubicación de la población afectada en Tenampulco, Puebla. María Magdalena Hernández. Tesis de grado.

Experiencias de reasentamiento involuntario: El caso de la presa hidroeléctrica de Zimapán. Jorge Dettmer.

3. Casos seleccionados

Se anexa documentación recopilada

4. Literatura citada en curso de posgrado en Antropologia-UAM Iztapalapa (1999).

Profesores: Gabriela Vera y Scott S. Robinson

Castellón Zamora, Ricardo José (1987), 111 pag. Ganadería capitalista y reacomodo poblacional. El caso de los mazatecos y chinantecos del Papaloapan.

Escalante García Lourdes (1989), 165 pag. Conflicto político en un reacomodo de Población. El caso de Balsas, Guerrero y de la Hidroeléctrica Ing.

Carlos Ramírez Ulloa,“El Caracol”(1978–1986)

Taifeld Levy, Rebeca (1991), 172 pag. El reacomodo y la reacción política del Ejido Vista Hermosa frente al proyecto Hidroeléctrico Zimapán.

Guzmán Chavez, Maurcio Genet (1995), 141 pag. Estructura, biografía y proceso: un análisis de liderazgos chinantecos.

Hernández Sánchez, Lorna (1995), 114 pag. Migración y género en tres comunidades reubicadas.

Maltos Sandoval, Mario Hector (1995), 181 pag. La CFE y el desplazamiento involuntario de poblaciones. _Una nueva política? Relación de lo acontecido en el P.H.Aguamilpa.

Gutiérrez Torres Joel (1999), 65 pag. La Central de Abastos; Estudio de un reacomodo urbano.

Robinson, S. 1989 “Los Reacomodos de Poblacion a Raiz de Obras Hidroelectricas e Hidraulicas”,

Anuario de Antropologia, pp.139–162, Universidad Metropolitana-iztapalapa, Mexico.(ISBN 968-840-538-8, Departamento de Antropología, www.uam.mx).

————,“The Politics of Resettlement: Dams and Campesino Resistance to State Encroachment”, in P. Ross & M. Howard, eds. Mexico:A Second Revolution?, Simon Fraser University, Burnaby, B.C., Canada, pp. 113–124.

————,1993 “Participación y Responsabilidad: Hacia una Comprensión de la Cultura Política de los Reacomodos Involuntarios en México, Relaciones (sin 0185-3929), Colegio de Michoacán, Zamora, Mich. México), 54:43–58.

————,1995 “Desalojos Involuntarios por Obra Pública”, El Campo Mexicano en el Umbral del Siglo XXI, México, Espasa Calpe, Págs. 563–586.

————,1995 “La Convergencia del Derecho Público Internacional: Legislación Mexicana y Normas Jurídicas en el Contexto Norteamericano de la Reglamentación del Impacto de Presas Entre Comunidades Indígenas”, Pueblos Indigenas Ante el Derecho,V Chenaut y Ma.T. Sierra, coord., Ciesas-Cemla, Págs. 313–344

————,1998 “Desarrollo, Relocalizaciones

Involuntarias y Redes de Informática Rural: Múltiples Escenarios, Guiones y el Perfil de un Contexto Emergente" en, Las Disputas por el México Rural Transformaciones de Prácticas, Identidades y Proyectos, vol. i,Actores y Campos Sociales, editado por

Sergio Zendejas y Pieter de Vries. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán. (ISBN 968-6959 866, volumen I), Págs. 243–252.

Amith, Jonathan. La tradición del amate. Innovación y protesta en el arte mexicano. The amate tradition. Innovation and dissent in mexican art. Mexican Fine Arts Center Museum y La Casa de la Imágenes, Chicago-México, 1995.

Aronson, Inga-Lill, Negoitiating Involuntary Resettlement—A study of local bargaining during the Construction of the Zimapán Dam, Uppsala University, Sweden, 2002.

Barabas, Alicia y M.A. Bartolomé, Hydraulic Development and Ethnocide: the Mazatec and Chinantec

People of Oaxaca, Mexico. Copenhagen: IWGIA, 1973.

————,La Presa Cerro de Oro y el Ingeniero El Gran Dios, 2 tomos, México, Instituto Nacional Indigenista y Conaculta, 1990.

————,Relocalización y etnocidio: La presa Cerro de Oro 20 años despues, Cuadernos del Sur, Ciencias Sociales 11, año 4,Agosto 1997, Oaxaca, México, págs. 79–101.

Bartolomé, Miguel Alberto,"Presas y Relocalizaciones de Indígenas en America Latina", INAH-Centro Regional Oaxaca, 1992.

Bartolomé, Leopoldo, "El Papel de los programas de acción social en los procesos de relocalización compulsiva de población", Revista Interamericana de Planificación, 1983:17(68):115–131.

Calderón Rivera, Edith, La Dimension de la Perdida: Un Analisis Antropologico de la Poblacion Reubicada por la Construccion de la Presa Zimapan,Tesis de Licenciatura, Depto. de Antropología, UAM-Iztapalapa, México, D.F., 1996.

Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos,A.C., La Construccion de la Presa el Cuchillo y el Impacto en el Medio Ambiente en Tamaulipas, Cd. Reynosa,Tamps, Mexico, octubre 1996.

Cernea, Michael, Relocalizaciones Involuntarias en Proyectos de Desarrollo—Lineamientos de Políticas a Ser Aplicadas en Proyectos Financiados por el Banco Mundial, Documento Técnico del Banco Mundial, Número 80s, 1988

Cañez de la Fuente, Gloria M., Procesos,Actores y Cambios en la Vida Social y Productiva de la Población del Ejido Cruz Gálvez, Costa de Hermosillo, Sonora (1964–1998).Tesis de Maestría, Desarrollo Rural, Univ Metropolitana, Xochimilco, México, 2001.

Díaz, Marcelino de Jesús, et al. Alto Balsas: pueblos nahuas en lucha por la autonomía, desarrollo y defensa de nuestra cultura y territorio. Historia testimonial de un pueblo en lucha. Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas/Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, México, 1996.

Díaz-Polanco, Héctor. La rebelión zapatista y la autonomía. Siglo XXI. México. 1997 (Capítulo V: Un inmenso diluvio: nahuas del Alto Balsas).

Escudero, Alejandro,"Retrospectiva y Análisis del Proceso de Relocalización Compulsiva de la Población Afectada por la Construcción del P.H.Aguamilpa, Nayarit", ms., 1992.

————,"Informe Etnográfico de las Comunidades Huicholas de Colorado de la Mora y Playa de Golondrinas: Núcleos Indígenas que serán afectados por la construcción de la Presa Aguamilpa", ms. inédito,Tepic, Nayarit, 1990.

Gates, Marilyn, "Lessons from the Uxpanapa Resettlement Project, Mexico", Cultural Survival Quarterly, 12(3):18.20, 1988. (traducido y publicado como "Lecciones de Uxapanapa", Mexico Indigena 4, INI, México, DF, 1990.

Greaves, Patricia, La Intervencion del Banco Mundial y la Comision Federal de Electricidad en los Proyectos Hidroelectricos de Aguamilpa y Zimapan: Los Limites de una Politica Social de Reacomodos, Tesis de Maestría en Antropología Social, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, D.F. 1997.

Guggenheim, Scott E.,"Salvaging the Damned: Resettlement in Mexico", en M.C. Cernea y S.E.

Guggenheim, comps.,Anthropological Approaches to Involuntary Resettlement: Policy, Practice and Theory,Westview Press, Boulder, 1991.

Hémond,Aline. Des amateros aux Nahuas du Haut-Balsas. Reformulations identitaires et territoriales d'une région indienne au Mexique.Trace, junio 1998.

————,Peintre et identité culturelle chez les Nahuas du Balsas (Mexique). Documento disponible en el

CEMCA, México, D.F.).

————,Las nuevas elites indígenas en la etapa de aprendizaje de responsabilidades (Guerrero).

Colloque international “Identités, droits culturels et pouvir. Recontre tripartites d’anthropologues mexicanistes (France, Grande Bretagne, Mexique)”. Manuscrito.

Hernández Santander,Andrés, Conversión Religiosa y Reacomodos de Población: el caso de la comunidad de Nuevo Balsas, Guerrero,Tesis de Licenciatura, Depto. de Antropología, UAM-Iztapalapa, 1991.

Hindley, Jane, “Indigenous Mobilization, Development and Democratization in Guerrero”, en Subnational Politics and Democratization in Mexico, compilado por Wayne A. Cornelius,Todd Eisenstadt y Jane

Hindley, La Jolla: US-Mexico Center, UCSD, 1998.

Iturralde, Diego,“Movimiento Indio, costumbre jurídica y usos de la ley,” en R. Stavenhagen y D. Iturralde, comps., Entre La Ley y La Costumbre—El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina, Instituto Indigenista Interamericano y Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990.

Jorgensen, Joseph, Native Americans and Energy Development,Anthropology Research Center, Boston, 1986.

Lawson, Michael, Damned Indians, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1984.

Molina L.,Virginia,“Construcción de Presas y sus Consecuencias Sobre la Población Afectada: Efectos Sociales de los Proyectos de Inversión en Infraestructura”, en La Etnología:Temas y Tendencias, I

Coloquio Paul Kirchhoff, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 1988:263–273.

Molina Ramos, Eduardo, Faccionalismo y Poder en Arroyo Tambor: el Impacto de la Presa Miguel de la Madrid Hurtado sobre un Microproceso Político,Tesis de Licenciatura, Depto. de Antropología, UAMIztapalapa, 1993.

Ortega Vega,Arturo, Ruptura y Cambio en el Sistema Doméstico de Producción a Raíz de un Reacomodo de Población: el caso de tres comunidades de Balsas, Guerrero,Tesis de Licenciatura, Depto. de Antropología, UAM-Iztapalapa, 1992.

Schütze Stephani. Con la resistencia llegaron los conflictos políticos. Procesos de transformación de la cultura política de los pueblos nahuas del Alto Balsas en relación al movimiento de resistencia contra la presa “San Juan Tetelcingo”.Tesis ‘Magister Artium’ entregada a la Universidad Libre de Berlín. Enero, 1997.

1/4

REDUCING RELOCATION RISK

IN URBAN AREAS