

EL PROYECTO DE LA NUEVA BASE NAVAL DE CARTAGENA EN TIERRABOMBA: GOBERNANZA AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

JANICE DOMÍNGUEZ MACHADO
MARÍA ALEJANDRA VÉLEZ SENIOR*

RESUMEN

La construcción de la nueva Base Naval en la isla de Tierrabomba, en la bahía de Cartagena, ha generado tensiones sociales entre la comunidad y las instituciones a cargo del proyecto. Las causas son la débil participación que manifiestan tener los habitantes al no ser involucrados en la concertación de los objetivos de la obra y los temores que tienen ante la transformación social, ambiental y cultural que vivirán las comunidades cuando esta se materialice. Este estudio plantea una propuesta de interacción entre instituciones y comunidad para facilitar la participación de esta en la planeación y ejecución del proyecto, bajo los fundamentos conceptuales de gobernanza ambiental y percepciones comunitarias. Se parte de la premisa de que todo proyecto que pretenda fomentar el desarrollo humano sostenible de una comunidad, debe hacerlo a través de la gobernanza e inclusión comunitaria, generando acuerdos que surjan del dialogo entre los actores involucrados.

Palabras clave: Gobernanza ambiental, desarrollo integral, participación ciudadana, inclusión comunitaria.

Clasificaciones JEL: O18, O21, Q58, Z18

* Las autoras son estudiantes de la Maestría en Desarrollo y Ambiente de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Correos electrónicos: janice4544@hotmail.com y alejavele10@gmail.com. Recibido: agosto 30 de 2014; aceptado: octubre 15 de 2014.

ABSTRACT

Construction of the New Cartagena Naval Base in Tierrabomba: Environmental Governance and Citizen Participation

The construction of a new navy base on the island of Tierrabomba, on the bay of Cartagena, has created social tensions between the community and the institutions responsible for the project. This is due to the low participation perceived by the community in planning the objectives of the project and its fears about the social, environmental and cultural changes that it will undergo as a result of the new facilities. The purpose of this paper is to develop a proposal for the interaction between institutions and community to facilitate the participation of the latter in the planning and execution of the project, under the conceptual foundations of environmental governance and community perceptions. Our premise is that any plan to promote sustainable human development in a community must do so through governance and community inclusion, generating agreements through a dialogue between those involved.

Keywords: Environmental governance, Sustainable Human Development, community participation

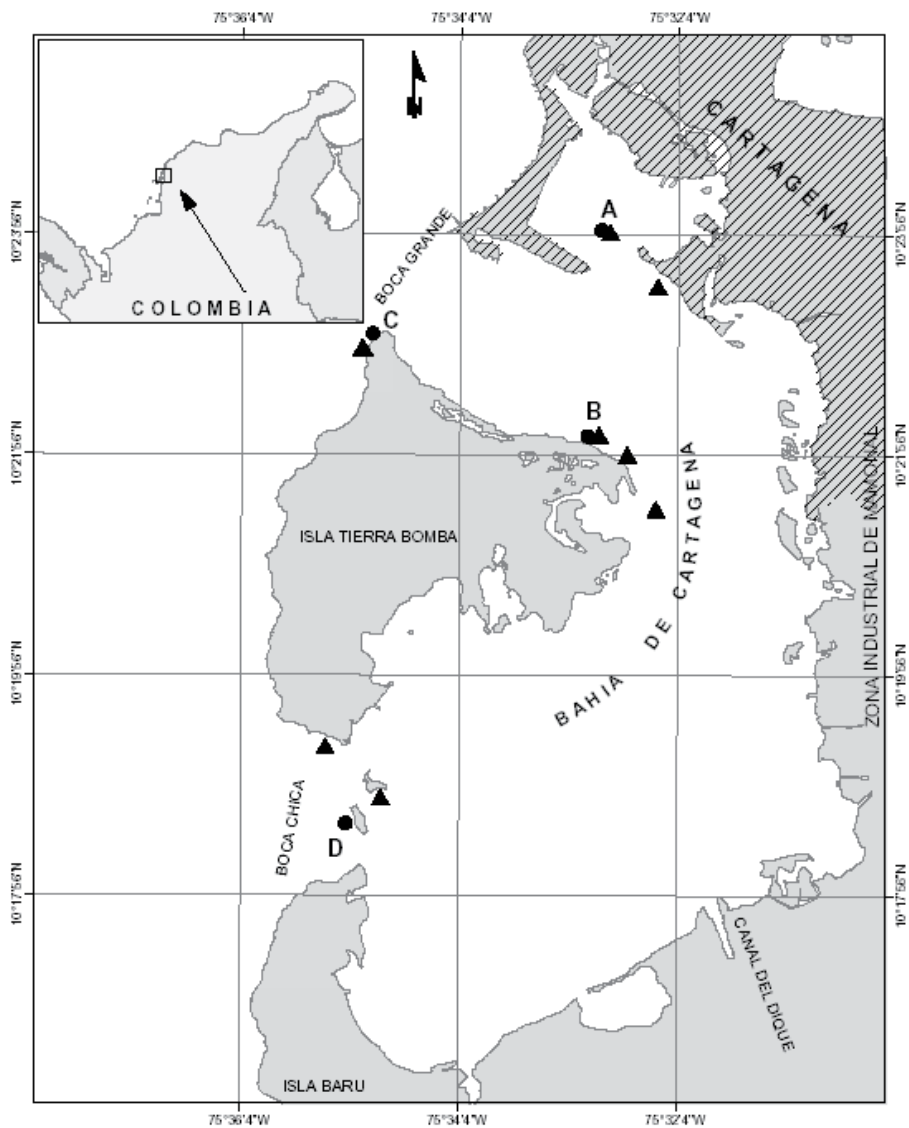
JEL Classifications: O18, O21, Q58, Z18

I. INTRODUCCIÓN

Tierrabomba es una isla de casi 20 kilómetros cuadrados (2,000 hectáreas) de extensión, ubicada en la Bahía de Cartagena, y que comprende los centros poblados de Bocachica, Punta Arena, Caño de Loro y Tierrabomba. La isla, con unos 10,000 habitantes, se destaca por su belleza natural y paisajística y por su patrimonio arquitectónico, representado por fortalezas restauradas del período colonial. Estas características, sumadas a su ubicación estratégica a pocos kilómetros del centro de la ciudad, la convierten en un territorio con un importante potencial para el desarrollo turístico. No obstante, en la actualidad su población exhibe bajos índices de desarrollo humano.

Esta investigación tiene por objeto examinar las fuentes de tensión entre la población de Tierrabomba y las instituciones públicas que adelantan la planeación

MAPA 1
Ubicación geográfica de Tierrabomba



Fuente: Díaz y Gómez, 2003.

y ejecución del proyecto urbanístico para construir la nueva Base Naval de la Armada Nacional en la isla. Se trata de un proyecto que viene discutiéndose en el país y la ciudad de tiempo atrás, dado que la actual base se ubica en el sector turístico y residencial de Bocagrande, una de las zonas más dinámicas de expansión urbana de Cartagena en décadas recientes.

Para abordar los temas socio-ambientales que afrontan las comunidades de Tierrabomba como resultado del proyecto de traslado de la Base Naval, es preciso estudiar un conjunto de aspectos relacionados con sus habitantes. Estos comprenden las características geográficas de la isla, las raíces étnicas de la población, los procesos organizativos, los indicadores de desarrollo humano y económico, y también los antecedentes de gestión y cumplimiento en proyectos planeados o ejecutados por el Estado en el lugar.

Las percepciones comunitarias e institucionales constituyen, entonces, la manera principal de conocer de primera mano los antecedentes de las tensiones sociales y sus posibles soluciones. Sin embargo, estas percepciones sin voluntad política y administrativa, resultarían en simples cuestionamientos carentes de acciones contundentes que se materialicen en acuerdos, bienestar y desarrollo social de la comunidad.

Para una adecuada comprensión y análisis de los factores tensionantes entre las comunidades de la isla y las instituciones a cargo de la construcción de las nuevas facilidades, es vital conocer la forma más simple que define la comunidad y su razón de ser para la sociedad. Así, el territorio, la población, la manera como se perciben los problemas y la percepción sobre el bienestar se transforman en los elementos a través de los cuales se construye el concepto de comunidad. La falta de algunos de estos componentes es la causa del fracaso de cualquier proceso (Marchioni, 2002).

II. TENSIONES DERIVADAS DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA BASE NAVAL

Según sus prácticas y forma de vida, los habitantes de Tierrabomba solo conciben las posibilidades de desarrollo a través del mejoramiento del entorno propio de la isla. Consideran que debe existir prioridad en la solución de este tema, antes de avanzar con el proyecto. Esto se logra estudiando las delimitaciones territoriales correspondientes a los nativos y resolviendo las ambigüedades que existen en la propiedad de la tierra y las tensiones que giran en torno a este aspecto.

Para comprender de manera específica cada una de las percepciones comunitarias y que, a su vez, originan o hacen parte de las tensiones al interior de las comunidades y de las instituciones, se han agrupado en diferentes tipos, para contextualizarlas según lo que expresan algunos de los habitantes.

Tensión 1: Tenencia, apropiación y legalidad de la tierra

Varios aspectos de importancia se deben analizar al plantear una propuesta para un proyecto de esta envergadura en Tierrabomba. La isla pertenece a la Armada Nacional y al Distrito de Cartagena, en gran parte, aunque está afectada por numerosos pleitos de tierras (Dinero, 2014). La isla ha sido el escenario en los últimos años de invasiones y posesiones de terreno, lo que ha dado lugar a conflictos sobre la propiedad.

Los líderes comunitarios concuerdan en que cualquier proyecto tendrá aciertos y dificultades. Según García (2013), en Tierrabomba un problema reciente fue la construcción de enmallados en terrenos de Caño de Loro. El inconveniente surgió luego de que la comunidad se mostró en desacuerdo, pues no hubo una concertación en la construcción de dicha obra. La comunidad expresa, además, que la consulta previa a cualquier tipo de decisión es vital para poder dar a conocer sus necesidades y requerimientos.

«La Armada ha dejado claro que con los centros poblados no se pretende ningún tipo de desalojo. En el tema de desarrollo, se exige la formación y capacitación a las comunidades. En cuanto a la parte profesional, el desarrollo se da en la medida en que las personas se capaciten. Hoy estamos deficientes; por eso decimos al gobierno que le meta la mano a la educación de la isla» (Polo, 2012).

Tensión 2: Inconformidad frente al bajo espectro de oportunidades

Es fundamental invertir en la educación y capacitación de los habitantes, como medida inmediata para enfrentar el reto del proyecto desde una perspectiva distinta al uso exclusivo de la mano de obra en las etapas de construcción y adecuación. «Es importante impulsar, en alguna medida, el desarrollo de la educación y de la parte turística, que es el fuerte de nosotros. Solo así es posible crecer y por ello solicitamos la intervención del Estado» (García, 2013).

Asimismo se debe pensar que cualquier propuesta de desarrollo en un territorio debe tener en cuenta la heterogeneidad y las brechas de desigualdad, las

limitaciones de tipo social y económico que se encuentren, la existencia de actores con diferentes intereses y prácticas distintas a las de la propia comunidad. En el caso de Tierrabomba, hay que respetarlas dentro de los consensos y desacuerdos que se presenten (Piñeiro, 2004).

Muchos problemas de los habitantes de la isla podrían resolverse con la construcción de la Base Naval (Polo, 2012). Para las instituciones, este proyecto ofrece un abanico de oportunidades reales que cambiarán el presente de pobreza y abandono que advierten los isleños.

Tensión 3. Desconfianza en los procesos de mejora de infraestructura

Para la Oficina de Gestión de Riesgo del Distrito de Cartagena es un reto cumplir con la intervención de las viviendas que requieren de manera prioritaria reubicación y/o remodelación debido al deterioro que presentan por la erosión costera y la inseguridad que esto significa para sus habitantes. Además de la inversión para la adecuación de las viviendas, se requiere también un trabajo social para recuperar la confianza de los isleños hacia las instituciones, especialmente en el tema de vivienda e infraestructura.

Este proceso de deterioro de la confianza en las instituciones no es un fenómeno reciente. En vez, es la sumatoria de muchos factores. En opinión de muchos habitantes de la isla, es muy común el incumplimiento de las autoridades en acciones referentes al plan de riesgo y de emergencia, así como en el mejoramiento y/o reubicación de casas afectadas por la erosión. Por tal motivo, la solución parcial que ellos encuentran está mediada por el uso de sacos y bultos de arena, colocados de manera artesanal (Aaron, 2013b).

Con el traslado de la Base Naval a Tierrabomba, los habitantes tienen una expectativa de más seguridad y mayor número de turistas en la isla. Sin embargo, también expresan la necesidad de respetar sus derechos y de ser partícipes en todos los ámbitos concernientes a la realización del proyecto.

Tensión 4. La poca influencia de la comunidad en la toma de decisiones

Desde este aspecto se generan grandes controversias entre la comunidad y los objetivos trazados en el macroproyecto. De allí la importancia de concebir la participación como un proceso pedagógico y necesario, pues llevar a cabo este tipo de ejercicios permite conocer más a fondo las realidades y problemas de las comunidades, así como las alternativas y propuestas para su solución (Londoño, 2008).

Para la inclusión de las propuestas comunitarias se requiere una planeación participativa. Es por ello que se insiste en la existencia de consultas a la comunidad (Pérez, 2013). A través de esta herramienta se daría cumplimiento a un derecho y a un deber, abriendo espacios para la comunidad en todas las áreas del desarrollo, que van desde la formulación de políticas, el análisis de procesos normativos y el fortalecimiento cultural hasta el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la responsabilidad social.

Tensión 5. El efecto de la pobreza y la desigualdad social

La pobreza es un fenómeno dinámico y sensible al entorno, sujeto a cambios mediante la inversión en desarrollo humano. Esto implica que, para la superación de la pobreza, se deben elevar las capacidades de las personas para enfrentar las adversidades y disminuir su resistencia a los cambios (Sen, 1997).

En la isla, el primer factor que se asocia a la pobreza es la falta de educación y oportunidades. Esto ha frenado el desarrollo y no ha generado mejoras significativas en la calidad de vida. Uno de los habitantes expresa que «es una deuda social que tiene el Estado con nosotros, al contrastar el barrio Bocagrande con la isla y ver que, a escasos 10 minutos en lancha, existe una diferencia grande entre los pobladores, ya que allá todo es bonito, hay de todo. Aquí hay playas y reliquias, pero no tenemos servicios, no contamos con empleo, vivimos muy mal y todo es pobreza» (García, 2013).

III. MODELOS DE GOBERNANZA APLICABLES A TIERRABOMBA

Partiendo del análisis conceptual de la gobernanza y su aplicación, es necesario analizar qué modelos pueden ser útiles para solucionar la problemática social planteada por estas tensiones de la comunidad de Tierrabomba frente a la construcción de la nueva Base Naval.

De esta manera se identificarán procesos de «buen gobierno» que pueden acoplarse a la visión de desarrollo de la población y mediar con fundamentos válidos entre la resistencia que los habitantes tienen al proyecto de desarrollo urbanístico en la isla y los intereses de las instituciones a cargo.

Cuando el problema gira alrededor de un recurso natural común y el uso que toda una comunidad le ha dado por años, ocurre un fenómeno de resistencia al

cambio por temores como el desplazamiento de su forma de vida y la pérdida de sus valores culturales, tal como ocurre en Tierrabomba. En un escenario tal surgen demandas o requerimientos sociales planteados por la comunidad al Estado. Es allí donde este debe demostrar su capacidad para resolverlas de manera legítima y eficaz, generando un equilibrio en la dinámica gobierno-sociedad (Camou, 2001).

La legitimación de esta relación entre el Estado y la sociedad civil se puede plantear a través del siguiente interrogante: ¿Cuáles son los instrumentos y mecanismos más apropiados para que la descentralización fortalezca los procesos políticos convergentes con el Estado, exista mayor articulación y trascienda con el apoyo de la sociedad civil?

La respuesta es la gobernanza para cambiar las relaciones entre el gobierno y los gobernados, siendo la única manera lógica de crear un verdadero espacio de democracia y vinculación comunitaria. La visión de la gobernanza como integración política y social en un territorio debe evaluar detenidamente la relación entre la sociedad civil y el Estado. Para el caso concreto de Tierrabomba, esta relación no ha sido positiva debido a la inconformidad que tienen los pobladores de la isla por su percepción de desarrollo, que es sensiblemente diferente a las nociones de desarrollo que subyacen el proyecto gubernamental de construir allí la Base Naval.

Un concepto importante en los modelos de gobernanza es el de descentralización, donde participan todos los actores, empezando por la sociedad civil en conjunto con las instituciones públicas y/o privadas. Esta nueva forma está destinada a regular las conductas sociales y constituye todo un proceso transformativo para la sociedad (Pulgar, 2005).

Si se logra aplicar con legitimidad estas herramientas en las decisiones tomadas para la comunidad de Tierrabomba, se podría llevar a cabo un proceso amplio y sostenible de participación ciudadana que involucre a todos los actores. Además, la representatividad de los habitantes en el proyecto ocuparía un lugar prioritario en las negociaciones, lejos de toda exclusión o parcialización de las decisiones.

A pesar de todo esto, el problema de la representatividad continúa siendo un obstáculo para las negociaciones, ya que las decisiones unilaterales, sin igualdad por parte de los actores participantes en el proceso de concertación, puede producir efectos no deseados respecto a su legitimidad.

La gobernanza ambiental descentralizada está constituida por todos los procesos sociales, políticos, económicos y administrativos, formales o informales, que se

asocian mediante reglas preestablecidas. En este escenario, los diferentes actores son capaces de negociar y definir el futuro de su desarrollo y el manejo de los recursos naturales y su relación con el medio ambiente (Jorquera, 2011). Para la isla, esta sería la condición ideal para iniciar procesos de inclusión comunitaria en el proyecto de la Base Naval, de manera que las aspiraciones de la comunidad sean atendidas por las instituciones y se promueva el desarrollo bajo la percepción local del mismo.

IV. PROCESOS DE GOBERNANZA URBANA – AMBIENTAL, TERRITORIAL Y LOCAL

El proyecto de construcción de la Base Naval es parte del denominado plan «Desarrollo urbanístico de Cartagena de Indias», que contempla diversas obras de infraestructura. La Base Naval es el proyecto de mayor envergadura, al par con la propuesta de un viaducto que conectaría a la ciudad con la isla. Esto suscita el interrogante de si este proceso puede convertirse en materia exclusiva de la gobernanza urbana y, por ende, del desarrollo urbano, o si prima la gobernanza ambiental para la solución de las tensiones presentes en Tierrabomba frente al proyecto.

Un propósito de esta investigación es considerar a la comunidad como eje principal de un proyecto urbanístico que incide directamente en su territorio, cultura y, por ende, en su desarrollo. No se deben confundir las prioridades de un proyecto que, si bien consta de un componente urbanístico y arquitectónico en toda su planeación, no necesariamente se traduce en un mayor desarrollo humano y social de la comunidad.

Para esto es posible complementar los fundamentos de la gobernanza ambiental con una mayor pluralidad de acciones en varios campos desde el plano local, analizando la organización de los servicios y la actuación de múltiples agentes, y permitiendo la generación de diversas formas en que la democracia local involucra a los ciudadanos y consumidores por medio de nuevas representaciones de la ciudadanía – lo que Strern llama «gobernanza urbana» (Mayorga y Córdova, 2007).

En el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, Tierrabomba está sectorizada dentro de la categoría «suelo suburbano», que corresponde a las áreas ubicadas dentro del suelo rural donde se mezclan los usos del suelo, la vida del

campo y la ciudad. En este mismo documento se encuentran formalmente los componentes de lo que pretende el Plan Parcial de la Isla, centrados en la dotación de servicios públicos para su desarrollo sostenible, pero conservando el patrimonio cultural inmueble, los recursos naturales con alto valor ambiental, la identidad y los valores de la población (Decreto 0977 de 2001).

Este planteamiento obedece a la preocupación que se ha generado entre los habitantes sobre los procesos de renovación urbana que se van a originar en la isla, lo cual generará cambios físicos en su estructura. Esta situación debe ser tratada con la comunidad desde su diseño y planeación, proporcionándole participación y generando mecanismos para involucrarlos directamente en cada una de las etapas de la planeación y ejecución del proyecto.

La gobernanza urbana puede aportar al esquema de aplicación de la gobernanza ambiental que se requiere en la isla, para generar la cooperación entre los actores sociales e institucionales a través de las alianzas locales que impulsen el desarrollo urbano de Cartagena y de Tierrabomba, pero sin superponer el embellecimiento o mejoramiento estructural de la zona a intervenir sobre el desarrollo humano y la priorización de la comunidad.

La definición del desarrollo urbano involucra la idea de promover ciudades más compactas y sostenibles mediante la aplicación de políticas orientadas a la mejora de aspectos relacionados con vivienda, servicios y movilidad. El proyecto planteado para Tierrabomba, además de contribuir al concepto de renovación y de expansión urbana, debe principalmente aportar elementos significativos para el desarrollo humano y local mediante la solución de las necesidades más sentidas de la población, que sobrepasan aspectos urbanísticos y necesitan un amplio alcance en materia de desarrollo social y comunitario (Pinilla, 2012).

Aquí radica uno de los muchos temores que tienen los habitantes de la isla. Permitir que el proyecto prosiga sin llegar a acuerdos previos con la comunidad podría distorsionar diferentes aspectos de su vida en los próximos veinte años. La desconfianza que tiene la población respecto a la transparencia de los acuerdos que se logren, hace parte de las tensiones socio-ambientales frente al proyecto. Como lo expresa uno de los nativos de la isla, «esta cuestión del desarrollo corrompe hasta la sal» (Semana, 2001).

En la búsqueda de distintas formas de gobernanza que permitan acelerar la solución de las tensiones que vive Tierrabomba frente al tema de construcción de la Base Naval, es posible encontrar distintos modelos que ofrezcan herramientas aplicables a esta problemática, de manera que, por diferentes vías, haya una concertación entre las partes.

Como medidas de gestión local para resolver diferencias entre la población y el Estado, en Colombia se han usado talleres temáticos participativos, cabildos abiertos, consejos de planeación, juntas y comités de control para resolver asuntos de interés social. A pesar de estas acciones, la construcción de ciudadanía no se puede limitar exclusivamente a la creación de espacios de debate sobre asuntos públicos; hay que tener en cuenta el contexto político-institucional en que vive la sociedad (Zurbriggen, 2011).

Es por esto que la gobernanza territorial, desde su concepción como modelo alternativo para la gestión pública de los gobiernos, se basa en los principios de la buena gobernanza, siendo su principal objetivo el territorio, pero mediante responsabilidades compartidas y la colaboración de las políticas de tipo económico, social y de desarrollo (Jorquera, 2011).

En ese sentido, para Tierrabomba la gobernanza local representa un camino de soluciones para la toma de decisiones comunitarias en su localidad, mediando entre el desarrollo y las relaciones con las instituciones. De esta manera, se enfrentan las tensiones y se lograrían acuerdos fortalecidos en la democracia que darían una luz en medio de la oscuridad participativa que vive la comunidad frente a su progreso.

La idea de la participación social en el país fue introducida por la Constitución de 1991 como un principio de Estado y un derecho. La Corte Constitucional define la democracia participativa como «un principio material que permea tanto la parte dogmática como orgánica de la Constitución». Además, la Ley 99 de 1993 establece, para las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, la necesidad de generar una inapelable relación con la problemática ambiental, con una participación fundamental en el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Londoño, 2008).

Es posible entender la participación como aquel proceso en que se involucra a la comunidad en la toma de decisiones, incluyendo la determinación de su futuro y calidad de vida; y donde confluyen, como afirma Sanoff, las necesidades sociales y la correcta utilización de los recursos disponibles para la comunidad (Salgado, 2010). Las localidades de Tierrabomba requieren este tipo de participación, concebida desde la relación pública y directa en los procesos de toma de decisiones, haciendo parte de los acuerdos sociales que determinan el desarrollo de sus comunidades.

Si la comunidad comprende que la participación es un instrumento que le permite exponer sus necesidades o su visión de desarrollo enfrentándose a la apa-

tía participativa, podrá intervenir activamente en los procesos políticos y sociales que involucren cambios, modificaciones o transformación de su entorno social y cultural. Pero, además de conocer su definición, es necesario saber quiénes, cuándo, cómo, en qué y por qué participan. Se trata de interrogantes elementales, pero difíciles de responder (Borda, 2001).

V. DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Las causas relevantes de las tensiones que se perciben entre los habitantes de Tierrabomba ante el proyecto de la nueva Base Naval tienen que ver con las dificultades en la organización y gestión de los organismos comunales locales y la visión de desarrollo social que no comparte la población con las instituciones.

De ahí surge la disyuntiva entre el desarrollo social y la participación comunitaria en la isla. La población no se siente respaldada sino marginada dentro de las políticas de desarrollo que el Estado ha ejercido en la comunidad, sin tener en cuenta la vinculación colectiva en la determinación de metas y objetivos para su futuro.

La isla enfrenta esta realidad. Por un lado, se cuentan los elementos del desarrollo social, como la cultura, las prácticas ancestrales, la necesidad de servicios básicos, la conservación del medio ambiente, la preservación de recursos naturales y el bienestar social, entre otros. Por otro, los elementos del desarrollo económico, como la urbanización, el crecimiento demográfico, la masificación del trabajo y el aumento de ingresos.

Al tratar de contextualizar estas formas de desarrollo dentro de las características económicas, sociales y culturales de una comunidad, se da origen al fenómeno de desarrollo local como respuesta a la heterogeneidad que hay en todo un territorio, por lo cual es necesario contemplarlo de esta manera descentralizada y dinámica (Boisier, 2005).

La capacidad que tienen los habitantes de Tierrabomba de asociarse y actuar colectivamente para el desarrollo de su localidad, viene dada por la participación comunitaria que les brinda las herramientas para que puedan llegar a acuerdos con las instituciones y así poder establecer las metas sociales y ambientales que deben cumplirse para hallar el equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

Hay dos tipos de participación comunitaria en la isla. En la primera, la población de Tierrabomba, como comunidad directamente beneficiada del proyecto

de construcción de la Base Naval, puede involucrarse en la conceptualización del mismo. Es decir, el proyecto se construye de abajo hacia arriba, concertando los objetivos, las estrategias, el procedimiento, la aplicación de políticas y hasta el uso de los recursos. Sin importar si la iniciativa del proyecto es de la población o de las instituciones, en este caso, solo interesa que exista apropiación conceptual estratégica por parte de la comunidad (Pliego, 1996).

La otra forma de participación comunitaria, que se identifica como activa en esta etapa del proyecto frente a la población de la isla, es la que el mismo autor define como «participación reproductiva». En este caso la población solo es beneficiaria del proyecto y es medianamente involucrada en los procesos operativos (labores de construcción como formas de empleo, labores administrativas o técnicas), catalogando erróneamente estas actividades como «formas de participación», y convirtiéndose en una forma más de marginar a la comunidad.

Esta última forma de participación comunitaria es la que proponen, en su mayoría, los actores institucionales. La comunidad está sólo al final de los acuerdos que se toman, y es vista como beneficiaria externa del proceso.

La idea de una mayor participación de la comunidad de Tierrabomba en las decisiones que afectan su bienestar está fundamentada en la capacidad de negociación que deben tener sus habitantes para desempeñar un papel en las decisiones que impactan su futuro. Tal como lo dice una de sus líderes comunitarias «Uno tiene que conocer e intentar estar donde se toman las decisiones, en el centro del poder» (Palomino, 2013).

VI. PERCEPCIONES COMUNITARIAS DEL DESARROLLO Y ACTORES INVOLUCRADOS

Conjugar las expectativas de los habitantes de Tierrabomba no es tarea sencilla. Las localidades comparten un mismo espacio geográfico, las mismas tradiciones culturales y el llamamiento a ser nativos o isleños. Sin embargo, esto no significa que existe unidad total en sus conceptos y que todos comparten la misma posición sobre el funcionamiento de la comunidad.

Para el corregimiento de Bocachica, la organización de la isla debe fortalecer principalmente la dinámica al interior de las familias, fundamentando esta relación en el respeto y la obediencia. A partir de la unidad familiar se logra disminuir los conflictos en los demás espacios de divergencia por fuera de la comunidad.

Así lo expresa uno de sus habitantes: «Si hay pelea en la casa, en las reuniones se encuentran y es peor; terminan echándose todo en cara» (Habitante del corregimiento de Bocachica, 2013a).

Este tipo de posiciones debe ayudar a definir las estrategias de los organismos institucionales frente al desarrollo familiar. Es posible generar fortalecimiento en los enlaces familiares desde los espacios educativos, por medio de programas de educación sexual para adolescentes y parejas, y talleres de orientación familiar (Espinosa y Alvis, 2013).

Para Tierrabomba la visión colectiva de desarrollo incluye su autogestión, atendiendo sus prioridades. Para los representantes de la isla su visión de progreso se resume en «el desarrollo social para Bocachica es el mejoramiento de la calidad de vida con énfasis en movilidad, educación y acceso a servicios, logrado mediante la reactivación del turismo, la inversión productiva, el mejoramiento de la salud y educación y el relacionamiento con el Estado» (Espinosa y Alvis, 2013).

La comunidad de Caño de Loro percibe que, para una mejor organización comunitaria, se requiere que al interior de la misma haya más líderes emprendedores para establecer mejores relaciones con el Estado y así acordar acciones que beneficien a la población.

La comunidad reconoce que es necesario «capacitar a los líderes para que gestionen ante la Alcaldía y el sector privado, soluciones a la problemática de la comunidad» (Representantes de Tierrabomba, 2013). Asimismo, señalan que las familias deben superar los conflictos que existen hace más de diez años — problemas, en gran parte, como el alcoholismo, la drogadicción y la violencia intrafamiliar (Espinosa y Alvis, 2013).

En Punta Arena han tenido buena acogida las organizaciones al interior de su comunidad. Esto les ha permitido despertar el interés de los jóvenes en temas de su propia comunidad, en lugar de contemplar la idea de emigrar en busca de nuevas oportunidades en otros lugares. Esta localidad, en cabeza de sus representantes de consejo y juntas, visualiza la educación como primera solución al problema. Según uno de los líderes comunitarios: «...entre más estudie uno mejor, [...] podremos defendernos mejor y salir adelante» (Habitante del corregimiento de Bocachica, 2013a).

Para algunos habitantes de Tierrabomba, el nivel de desarrollo parece hoy el mismo de hace muchos años. Perciben que continúan con los mismos problemas de servicios públicos, asistencia médica, educación, desempleo y falta de oportunidades. Sienten, además, que el Estado no ha dado una solución definitiva y per-

manente: «...no queremos más pañitos de agua tibia. Queremos que de verdad nos mejoren las condiciones en las que vivimos...» (Habitante del corregimiento de Bocachica, 2013a).

Este tipo de opiniones revelan discrepancias en la concepción de desarrollo entre las comunidades. Aunque comparten algunos aspectos, se apartan en algunas de sus prioridades. Una conclusión preliminar es que para la isla es importante el consenso comunitario, la participación en los procesos, la capacitación en temas de liderazgo y, sobre todo, mejorar las oportunidades para disminuir la pobreza y mejorar sus condiciones de vida.

Cualquier estrategia de desarrollo debe recurrir a la elaboración de un mapa de actores claves para identificar la forma en que estos se relacionan y articulan, y como se desenvuelven durante la ejecución y gestión del proyecto en cuestión (Tapella, 2007).

Esta herramienta es una ayuda para entender las relaciones sociales que se dan en una zona o área específica, donde interactúan individuos e instituciones. Así se aprecian los aspectos más relevantes de manera objetiva, sin depender de los deseos individuales o apreciaciones demasiado subjetivas.

Con base en el modelo de Mapeo de Actores Claves (MAC), planteado por Tapella (2007), se elaboró el mapa de actores de la problemática de Tierrabomba. El mismo autor tiene como referentes otros métodos como el «Análisis Situacional», la «Planeación Estratégica», el «Stakeholder Analysis y el MACTOR (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones). Se trata de modelos que también se direccionan a la representación gráfica de las relaciones entre los individuos de un grupo particular, donde es posible hallar diferentes modos de relación.

El primer paso para el desarrollo de este mapa es identificar quienes son los actores involucrados. Estos pueden estar representados por individuos, grupos o algún tipo de organización colectiva o entidad que tenga un rol específico en el problema (Tapella, 2007). Para Tierrabomba es muy importante reconocer la influencia y el poder de persuasión que tienen unos actores respecto a otros. Esto permitirá determinar las relaciones de poder que existen y proyectar posibles resultados de las mismas. A partir de un análisis de perspectivas de los actores sociales, se investiga la forma como se articulan y se desenvuelven dichos actores en determinados contextos en los proyectos de investigación y de desarrollo.

Según la FAO (Food and Agriculture Organization, de Naciones Unidas) los actores sociales son aquellos que de una u otra forma tienen algo que perder o

ganar en medio de un proceso y que son afectados o afectan el desarrollo de alguna actividad específica o de una comunidad, además de poseer información, recursos, tecnología y poder para la toma de decisiones respecto al proyecto (Tapella, 2007).

El primer paso es identificar los actores que, a nivel nacional o local, tienen funciones institucionales. En tal virtud, se involucran en el proyecto según sus competencias en el desarrollo que se plantea para Tierrabomba, e intervienen con sus respectivos roles en la toma de decisiones sobre la construcción de la Base Naval.

Para este ejercicio fue vital la información de la Armada Nacional que, como unidad gerente del proyecto, posee detalles sobre las instituciones inmersas en la planeación y ejecución del mismo. En esta instancia se aplica la elaboración metodológica de las entrevistas abiertas y semi-estructuradas, que permitieron un mayor acercamiento a la Armada y a las demás instituciones. Se obtuvo así más información para llegar a otros actores involucrados.

El actor social más visible en esta problemática es la Armada Nacional, que representa la iniciativa del Estado de materializar una idea originada hace varias décadas y que ve a la isla como el lugar más estratégico para esta institución. Como lo expresó el presidente Juan Manuel Santos en 2011, «Hace ya algunos años yo tenía un sueño, sigo teniendo ese sueño: Sacar la Base Naval de donde está y llevarla a Tierrabomba. Eso para Cartagena es un tremendo alivio; ahí se puede hacer una renovación urbana muy importante. Para la Armada construir una base nueva, con aguas profundas, también es un paso muy importante» (Pinilla, 2012).

Otro actor es el Ministerio del Interior, que asesora este proceso en materia de reconocimiento de los pobladores como comunidad negra. Para el caso específico de la isla, ha expedido la Resolución N° 66 del 2 de octubre de 2013 para el proyecto de construcción de la nueva Base Naval en Tierrabomba, con el fin de evaluar las alternativas para no vulnerar a estas comunidades y a sus derechos como afrocolombianos.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) es otro de los actores institucionales. Se encarga de llevar a cabo las políticas de desarrollo rural para las comunidades que tienen actividades en el sector pesquero, forestal o agropecuario. Para Tierrabomba, es el agente clave en el tema de posesión y apropiación del territorio, asunto que ha generado gran parte de las polémicas entre la población y las entidades a cargo del proyecto.

Dado el gran potencial turístico de Tierrabomba, la Corporación Turismo Cartagena de Indias está llamada a desempeñar un importante papel en el futuro

económico de la isla. El turismo, hoy por hoy, genera la mayor parte de los ingresos de sus habitantes. De la misma forma, la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas debe intervenir para mejorar los servicios públicos y garantizar la integración de los proyectos de desarrollo urbano con la forma de vida de los ciudadanos. Todo esto es posible con una gestión integral sostenible que permita prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

La manera en que se han organizado la comunidad y el Estado para afrontar el reto de la planeación y ejecución del nuevo proyecto se puede plasmar a través del mapa de actores del proceso. A este efecto estos fueron clasificados – sean de carácter público o privado – mediante entrevistas.

Para conocer a fondo la problemática que existe entre la postura de los actores sociales e institucionales involucrados, se deben conocer las características con las que se ha concebido el proyecto urbanístico.

Los habitantes de la isla manifiestan no conocer del todo las características del proyecto. Algunos han participado de las reuniones que han convocado las organizaciones y se encargan de transmitirles a otras personas los asuntos tratados. Otros, en cambio, se niegan a participar de la reuniones por sentirse inconformes con la manera en que se está llevando a cabo el proyecto o porque consideran que este no resultará como está anunciado. Se trata de una desconfianza derivada de la experiencia con muchas iniciativas que anteriormente ha liderado el Estado en la isla.

La planeación de la construcción de la nueva Base Naval consiste de cuatro subproyectos. Estos giran en torno a la renovación de la infraestructura de la ciudad y de Tierrabomba y algunos tienen como objetivo mejorar el nivel de desarrollo de la isla. El primer subproyecto es la construcción, dotación, operación y mantenimiento de las instalaciones que reemplazarán a la Base Naval ubicada hoy en Bocagrande. El segundo es la construcción de un viaducto para conectar la isla de Tierrabomba con el continente. Y el tercero y el cuarto consisten en la renovación urbana de Bocagrande en todos los predios ocupados por la Base Naval en este sector y el desarrollo urbanístico de los predios de Tierrabomba y sus centros poblados.

VII. CONCLUSIONES

La gobernabilidad se asegura a través de una relación horizontal entre instituciones públicas y grupos vecinales, asociaciones civiles, organizaciones no gu-

bernamentales, movimientos sociales o la comunidad misma. Es decir, la intervención activa de la sociedad civil en los procesos de concertación conduce a la gobernanza como una nueva filosofía de la acción de gobierno.

Lo anterior apunta a que, mediante el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, es posible fomentar el desarrollo económico, social e institucional, sin dejar que la economía absorba, en el afán del crecimiento, las prioridades del desarrollo sostenible (Delgado, *et al.*, 2007). Sin embargo, desde los inicios de Cartagena como distrito turístico y como puerto de intercambio económico, el desarrollo material de los habitantes de Tierrabomba ha sido poco, dentro de un contexto de falta de planeación e inversión social.

Es por esto que en Tierrabomba se requiere una nueva forma de abordar el desarrollo del territorio. A este efecto, la perspectiva y principios de «buen gobierno» y participación comunitaria son pertinentes. A través de la adopción de los principios de gobernanza participativa, las instituciones pueden implementar formas de gobierno o liderazgo basados en la perspectiva «bottom-up», donde el desarrollo se genera desde «la base de la pirámide». Es decir, no se impone el desarrollo de arriba a abajo en un orden jerárquico, sino que se construye desde la comunidad hacia arriba, reuniendo así todos los elementos y argumentos de la población para lograr un verdadero trabajo común en pro del desarrollo (Fraser, *et al.*, 2006).

Desde la perspectiva de la gobernanza ambiental y de la descentralización en la toma de decisiones, es necesario mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este caso, es preciso mejorar las relaciones entre los habitantes de Tierrabomba y las instituciones gubernamentales, de quienes depende la eliminación del rezago económico de la isla. El Estado debe concebir este tipo de «buen gobierno» o gobernanza, fundamentándolo a partir de la confianza, la cooperación, la negociación, el diálogo y la concertación (Vásquez, 2009). Así, se reúnen los intereses de la población, que se hace partícipe del proyecto, al par de los demás actores en la toma de decisiones.

Entre los acuerdos que deben realizarse entre el Estado y la comunidad, deben desarrollarse temas como la seguridad alimentaria y la subsistencia de los hogares, asuntos que adquieren relevancia al intentar modificar las condiciones en las que las familias obtienen sus ingresos. Esto debe hacer parte de la acertada planeación del desarrollo local sostenible de Tierrabomba en el marco de la gobernanza ambiental. Se garantizaría así que la transformación urbanística de la isla coadyuve a generar empleos formales y la capacitación necesaria para la inclusión

de la comunidad dentro de la planeación de su desarrollo, en lugar de eliminar las formas de producción y subsistencia de los habitantes.

Estos acuerdos se imponen para generar una armonía entre los intereses de la comunidad y la acción de las instituciones gubernamentales. Además, se debe tener en cuenta que la recuperación de las actividades agrícolas, la pesca, la conservación de los recursos naturales, los procesos de cohesión social y la armonía que debe existir con el medio ambiente son temas inexorables en la aplicación de la gobernanza ambiental. Esta debe incluir, también, algunos elementos como la morfología y usos del suelo, la solución de los problemas en la propiedad de los predios, la forma en que se encuentra asentada la población, el patrimonio histórico y la infraestructura de servicios públicos.

REFERENCIAS

Entrevistas

- Aaron, Mirla (2013a), *Entrevista abierta con la comunidad de Tierrabomba*, junio 20.
- Aaron, Mirla (2013b), *Entrevista abierta sobre la problemática de vivienda e infraestructura en la isla*, julio.
- Aaron, Mirla (2013c), *Entrevista abierta sobre la problemática de vivienda e infraestructura en la isla*, octubre 15.
- Bejarano, Luz Estela (2012), *Conversatorio acerca del desarrollo de la isla de Tierrabomba*, noviembre 28.
- García, Antonio (2013), *Percepción comunitaria de desarrollo*, Lider de Tierrabomba, diciembre.
- Habitantes de la isla (2013), *Diálogos informales con algunos habitantes de la isla de Tierrabomba*, julio.
- Habitantes del corregimiento de Bocachica (2013a), *Habitantes voluntarios que participaron del diálogo sobre la comunidad y el desarrollo*, junio.
- Habitantes del corregimiento de Bocachica (2013b), *Habitantes voluntarios que participaron del diálogo sobre la comunidad y el desarrollo*, noviembre 18.
- Herrera, Wilmer (2013), *Diálogo abierto con algunos habitantes de la isla de Tierrabomba*, agosto 15.
- Pérez, L. (2013), *Percepción de habitantes sobre el traslado de la Base a Tierra Bomba*, Representante JAC, diciembre.

- Representantes de la Armada Nacional (2014), *Opiniones institucionales en medio de la reunión para la conformación de mesas de trabajo para el proyecto de construcción de la base naval*, marzo.
- Representantes de Tierrabomba (2013a), *Conversatorio con los representantes de Tierrabomba*, noviembre.
- Representantes de Tierrabomba (2013b), *Conversatorio con los representantes de Tierrabomba*, diciembre 10.

Fuentes secundarias

- Acosta, Karina (2012), «Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social», *Documento de trabajo sobre economía regional*, N° 178, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena.
- Alcaldía Mayor de Cartagena (2001), Decreto 0977, de 20 de noviembre, Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
- Armada Nacional (2013), «Desarrollo urbanístico en Cartagena de Indias, integrado a la construcción de la nueva Base Naval en la isla de Tierra Bomba», presentación, Cartagena.
- Boisier, Sergio (2005), «Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿Hay sincronía?», *Revista de la CEPAL*, N° 86, Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).
- Borda, J. (2001), «Participación Ciudadana», Ayuntamiento de Gijón, Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular.
- Camou, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Celedón, Carmen y Renato Orellana (2003), «Gobernancia y Participación Ciudadana en la reforma de salud en Chile», III Foro Interamericano Subregional de Liderazgo en Salud, Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires.
- Comisión Económica Para América Latina, CEPAL (2010), «Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: De la fragmentación a la convergencia», *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- Delgado, Luisa, Pamela Bachmann y Bárbara Oñate (2007), «Gobernanza ambiental: Una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana», *Ambiente y Desarrollo*, N° 23, Laboratorio de Modelación Ecológica, Universidad de Chile, Santiago.

- Díaz, Juan Manuel y Diana I. Gómez Lopez (2003), «Cambios históricos en la distribución y abundancia de praderas de pastos marinos en la bahía de Cartagena y áreas aledañas (Colombia)», *Boletín de Investigaciones Marinas y Costeras* – INVEMAR, Vol. 32, N° 1, junio-diciembre.
- Dinero (2014), «La batalla por Tierra Bomba», noviembre 7, recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/investigacion/articulo/pleito-tierra-bomba-tierra-disputan-armada-empresarios/198394>
- El Universal* (2013), «La mudanza de la Armada», recuperado de www.eluniversal.com.co/cartagena/editorial/la-mudanza-de-la-armada.
- El Universal* (2013), «Toma forma agenda conjunta para el traslado de Base Naval a Tierrabomba», enero 15, recuperado de www.eluniversal.com.co/Cartagena/local/toma-forma-agenda-conjunta-para-el-traslado-de-base-naval-tierrabomba-104970.
- Espinosa Espinosa, Aarón, y Jorge Alvis Arrieta (compiladores) (2013), *Pobreza rural y desarrollo urbano – Cartagena de Indias*, Equión Energía Limited, Universidad Tecnológica de Bolívar, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), Cartagena
- European Commission (2008) «Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial», *Documento de reflexión*, Traducción libre a partir del texto original en inglés, Bélgica.
- Fraser, Evan, Andrew Dougill, Warren Mabee, Mark Reed and Patrick McAlpine (2006), «Bottom up and top down: Analysis of participatory process for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management», *Journal of Environmental Management*, Vol. 78, Issue 2, January.
- Fullea, Alberto (2008) «Plan parcial preliminar Isla de Tierrabomba», Secretaría de Planeación Distrital, Alcaldía de Cartagena.
- Hernández, Andrés, Jorge Florez y María Alejandra Naranjo (2010), «Gobernanza ambiental, trayectoria institucional, organizaciones sociales en Bogotá: 1991–2010», *Serie Avances de Investigación*, N° 53, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Fundación Carolina CeALCI, Madrid.
- Jorquera, Daniela (2011), «Gobernanza para el desarrollo local», Documento de trabajo N°6, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Rimisp, Santiago de Chile.
- Leff, Enrique, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (2002), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México.

- Londoño, Beatriz (2008), «Las organizaciones no gubernamentales ambientales colombianas y su ejercicio de las herramientas de participación institucionalizada», *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Matus, Carlos (2007), *La planificación estratégica*, Santiago de Chile.
- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova (2007), «Gobernabilidad y gobernanza en América Latina», Instituto Universitario del Desarrollo, Ginebra.
- Marchioni, Marco (2002). «Organización y desarrollo de la comunidad. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales», 32 pp.
- Palomino, Sally (2013), «Mirla, la defensora de los negros en Tierra Bomba», *El Tiempo*, mayo 20, Recuperado de: http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/afrocolombianidad/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12811724.html
- Pinilla, Juan Pablo (2012), «La construcción de la nueva Base Naval del Caribe y su aporte al desarrollo de la ciudad de Cartagena de Indias» [web log post], Recuperado de: <http://jppinilla.blogspot.com/2012/06/la-construccion-de-la-nueva-base-naval.html>.
- Piñeiro, Diego (2004), «Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial», Uruguay: Universidad de la República, Departamento de Sociología.
- Pliego, Fernando (1996), «Estrategias de participación comunitaria: Un enfoque neopluralista», *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.
- Polo, Germán (2012), «No vamos a sacar a los nativos de la isla: Armada Nacional», *El Universal*, junio 17, Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/no-vamos-sacar-los-nativos-de-la-isla-armada-nacional-80535>.
- Pulgar, Manuel (2005), «Gobernanza Ambiental Descentralizada», Fondo Mink'a de Chorlaví, Chile.
- Ranis, Gustav y Frances Stewart (2002), «Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina», *Revista de la CEPAL*, N° 78, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- República de Colombia (2013), Decreto 2731, de 23 de noviembre, Por el cual se declara de interés nacional «la construcción de la nueva Base Naval del Caribe en la Isla de Tierrabomba», Ministerio de Defensa Nacional.
- Salgado, Luz Helena (2010), «Autogestión comunitaria en programas de desarrollo social. Comunidad diferente en Nuevo León y Baja California 2008 – 2010», Colegio de la Frontera del Norte, México.

- Semana, (2001), «La isla del tesoro», marzo 26, Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-isla-del-tesoro/45410-3>.
- Sen, Amartya (1997), «Justicia: Medios contra libertades», *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona: Paidós, Barcelona.
- Tapella, Esteban (2007), «El mapeo de actores claves», *Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*, Documento de trabajo, Inter-American Institute for Global Research (IAI), Universidad Nacional de Córdoba.
- Terzago, Jorge (2006) «Alfred Thayer Mahan (1840-1914), contraalmirante U.S. NAVY, su contribución como historiador, estratega y geopolítico», *Revista de Marina*, Monografías y ensayos, Chile.
- United Cities and Local Governments (2012) «La gobernanza local, piedra angular de la Buena gobernanza y un objetivo fundamental de la Agenda Post 2015», Panel de alto nivel post 2015, Londres.
- Valderrama, Rocío (s.f.), «El mapeo social como herramienta educativa en trabajo por proyectos: Aprendizaje autónomo, activo e inductivo en la comunidad educativa», Departamento Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social, Universidad de Sevilla, España.
- Vásquez, Ana Victoria (2009), «Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía», ponencia en el IX Congreso de Ciencia Política AECPA, Málaga.
- Zurbriggen, Cristina (2011), «Gobernanza, una mirada desde América Latina», *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 19, N° 38, julio-diciembre.