



PROYECTO IDRC - FLACSO N° 108443-001:

**“CONSTRUYENDO LIDERAZGO PARA LAS CIUDADES DE AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO”**

Componente:  
**PLANES DE INTERVENCIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN CIUDADES**

Sistematización de caso:  
**La defensa del Caño Juan Angola, en Cartagena de Indias, Colombia:  
una experiencia de resistencia climática**

Yolanda Rojas

Diciembre 2020

---

Este trabajo de investigación se realizó en el marco del proyecto “Construyendo liderazgo para las ciudades de América Latina y el Caribe en un clima cambiante”, IDRC - FLACSO N° 108443-001, ejecutado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) gracias a la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá. Las ideas, planteamientos y opiniones aquí expresadas son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición institucional de FLACSO Ecuador, del IDRC o su Junta de Gobernadores.

# **La defensa del Caño Juan Angola, en Cartagena de Indias, Colombia: una experiencia de resistencia climática**

**Yolanda Rojas**

## **Tabla de contenido**

Abreviatura .....	2
Resumen .....	4
Introducción.....	4
La política pública como espacio colectivo.....	6
Descripción del caso y su contexto.....	6
La política pública y la acción climática en tiempo real .....	18
Socialización y puesta en común .....	18
La acción colectiva en clave de cambio climático .....	29
Planificación multiactor:.....	29
Principales hallazgos .....	37
Conclusiones.....	42
Figura 1. Ejes y estrategias identificadas para un desarrollo compatible con el clima futuro.....	6
Figura 2. Marco instrumental de la gestión del cambio climático.....	7
Figura 3. Grupos de actores que intervienen en la elaboración reportes nacionales.....	8
Figura 4. Necesidades Básicas Insatisfechas en la ciudad de Cartagena de Indias--.....	9
Figura 5. Actores claves para la implementación del plan de acción .....	23
Figura 6. Ubicación del Caño Juan Angola.....	24
Tabla 1. Institucionalización para el abordaje del cambio climático.....	11
Tabla 2. La política y la acción climática en tiempo real.....	13
Tabla 3. Estrategias comunitarias al cambio climático.....	25

## **Abreviatura**

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CDKN	Red de conocimientos sobre el clima y el desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CIOH	Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DIMAR	Dirección General Marítima
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EPA	Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
IAP	Investigación Acción Participativa
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
LCRD	Programa Desarrollo Resiliente Bajo en Carbono
LECB	Construcción de Capacidades para el Desarrollo Bajo en Emisiones
LEDS	Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones
LOOT	Ley orgánica sobre ordenamiento territorial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MRV	Medición, Reporte y Verificación
NAMAS	Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PDGRD	Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres
PNCC	Política Nacional de Cambio Climático
SNCC	Sistema Nacional de Cambio Climático
SINA	Sistema Nacional Ambiental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

SIAB      Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar  
UNGRD    Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres  
UMATA    Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria

## Resumen

¿Cuál es el rol de las comunidades que habitan en los sectores más vulnerables al cambio climático en ciudades “destacadas” por su liderazgo en la adaptación y mitigación? ¿De qué manera las acciones colectivas desde las comunidades encuentran en los instrumentos de política pública local en cambio climático escenarios que impulsan y favorecen sus propósitos? Si bien es cierto que los impactos actuales y proyectados del cambio climático afectarán variados ámbitos de la condición humana, en los ámbitos sociales, culturales, ambientales y económicos, el tema y su abordaje desde la política pública es reciente comparado con los históricos espacios de desigualdad, pobreza, exclusión, violencia y resistencia en los cuales estos impactos se agudizan.

Por ejemplo, para la comunidad de la localidad 1. en la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia, el ecosistema de manglar del Caño Juan Angola esto se refleja con claridad no sólo por los impactos relacionados con la exposición a escenarios de aumento de temperatura y precipitación, sino aquellos que por décadas se han configurado en formas de uso y explotación. Entre 1991-2020 diversos actores han configurado acciones de defensa de los ecosistemas urbanos a través de la conservación, la educación ambiental, la articulación organizativa e incidencia. Esta experiencia develará cómo se han construido relaciones sociales y políticas en el marco de acciones climáticas, en una ciudad reconocida como “líder” en la política pública local en cambio climático<sup>1</sup>.

## Introducción

Los ecosistemas naturales urbanos tienen un papel fundamental en las estrategias tanto en la mitigación al cambio climático como en los procesos de adaptación, “se prevé que el cambio climático tendrá efectos directos sobre los organismos individuales, sobre las poblaciones y sobre los ecosistemas” (Uribe 2015, 14). La relación de los ecosistemas y

---

<sup>1</sup> Este documento de sistematización de la experiencia “La defensa del Caño Juan Angola, en Cartagena de Indias–Colombia una experiencia de resistencia climática” se elaboró a partir del proyecto de vinculación con la sociedad “Procesos de participación ciudadana y organizativa para la defensa del Caño Juan Angola, en Cartagena de Indias” y la investigación aplicada “Estrategias de resistencia, gobernanza ambiental y climática en ecosistemas urbanos: La defensa del Caño Juan Angola, en Cartagena de Indias–Colombia” realizada por **Agustina Victoria Martínez Morelos**, presentada como trabajo de titulación de la Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades de FLACSO Ecuador, con la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá.

las comunidades en territorios urbanos generalmente ha estado configurada por escenarios de degradación y contaminación donde de manera simultánea se gestionan acciones para su recuperación, conservación y defensa; convirtiéndose en un ejercicio ciudadano de justicia ambiental, “que, aunque no lleven de manera explícita intenciones para hacer frente al cambio climático, cuestionan modelos de desarrollo que han exacerbado problemas ambientales en los ecosistemas y que por ende, aumentan el riesgo climático de las ciudades” (Martinez 2020, 9). Un componente clave en este caso fue describir los factores que han contribuido al problema en un marco de políticas y planes existentes, además de aquellos que se han incorporado durante su desarrollo. Para ello la investigación acción participativa le permitió a la comunidad reconocer, en el marco del derecho la ciudad, cómo la representación organizativa y colectiva es quizá el mayor referente y sujeto político en el que se materializan sus postulados. Las y los actores locales, que si bien son diversos en sus apuestas y estrategias, encuentran en su accionar referentes colectivos para la defensa del mismo. La sistematización de esta experiencia se configuró a través del desarrollo de tres momentos: el diagnóstico o acercamiento a dinámicas territoriales, con la intención de comprender no sólo la decisión de emprender un paquete de acciones de política pública en cambio climático, sino describir la base del problema público por abordar. La socialización y puesta en común donde se contrastó para el periodo de tiempo (1991-2020) el marco normativo y de política nacional y local relacionadas con el desarrollo territorial en clave de cambio climático, además de las acciones de la comunidad por la defensa del Caño Juan Angola. Con la intención de evidenciar a través de una línea de tiempo y en relatos de las y los actores locales las apropiaciones, significados, estrategias de resistencia, hitos, convergencias y contradicciones alrededor del ecosistema de manglar que cada actor consideró relevante. El tercer y último momento fue la planificación comunitaria, aquí se integran las acciones por la defensa del ecosistema de manglar del Caño Juan Angola bajo el marco de la adaptación al cambio climático, a través del Comité Técnico Caño Juan Angola donde se vinculan diversos actores territoriales. Finalmente se incluyen los principales hallazgos sobre las reflexiones y el abordaje crítico de grupo de investigación de acción participativa.

## **La política pública como espacio colectivo**

### **Descripción del caso y su contexto**

Para la comunidad de la localidad 1. en la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia, el ecosistema de manglar del Caño Juan Angola refleja con claridad no solo impactos relacionados con la exposición a escenarios de aumento de temperatura y precipitación, elevación del nivel del mar, sino aquellos que por décadas se han configurado en formas de uso y explotación. Entre ellos se destaca: la degradación ambiental por el usufructo y ocupación del suelo en el aprovechamiento forestal para la construcción de vivienda popular y el desarrollo inmobiliario y urbano; el uso de madera para redes eléctricas, leña y carbón; la fabricación de las embarcaciones artesanales en la zona costera (canoas, cayucos, potrillos) (Álvarez León 2016, 116); la contaminación de agua proveniente de los asentamientos humanos y la industria; la depredación de la flora y fauna. Todo ello al margen del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al medio Ambiente (Decreto - Ley 2811 de diciembre 18 de 1974), que prioriza desde hace más de cuarenta años la conservación y “uso” sostenible de los manglares del Caribe y del Pacífico y de la Resolución 1602 del 21 de diciembre de 1995, que dictó medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia. En este contexto el caso describe cómo la comunidad de las Unidades Comuneras de Gobierno 2 y 3 en la localidad 1, impulsaron estrategias para la defensa del ecosistema de manglar del Caño Juan Angola ubicado al noroccidente de la ciudad de Cartagena de Indias. Dichas estrategias fueron llevadas a cabo por diversos actores de la comunidad, ONG, quienes a través de espacios de “resistencia” colocan de manifiesto múltiples acciones para cuestionar las formas de apropiación y formular propuestas comunitarias de recuperación y conservación. Éstas a la vez superan la dicotomía top-down y bottom-up al comprender que se dan en espacios de “interdependencia discontinuos, superpuestos, contruidos por una multiplicidad de agentes y poderes” (Valencia-Perafán 2020, 8) que actúan de manera simultánea en medio de una ciudad que impulsa desde el año 2000 un nuevo paradigma de gestión local climática. La experiencia aborda la Investigación Acción Participativa (IAP) como un dispositivo de apuesta política, para visibilizar cómo los procesos relacionados con conflictos de orden ecológico son agudizados por el cambio climático, pero además son inherentes a los ámbitos sociales, políticos y económicos. Si bien existe una dimensión subjetiva de cómo los actores

directos asumen esta problemática, se configuran también en marcos objetivos provenientes desde otros sectores que intentan regular dinámicas territoriales y urbanas con intereses particulares, donde las políticas públicas (Castillo 2017) surgen como variables dependientes de dichos intereses.

Tradicionalmente el institucionalismo, coloca al gobierno de turno en el centro de los procesos sociales, ambientales, económicos y políticos para la gestión del territorio, esta forma de actuación no solo conceptualiza la organización institucional y marca su gestión, “sino que es principal factor de estructuración del comportamiento colectivo y la generación de resultados distintivos, perspectiva que se fundamenta en la estabilidad de las conductas sociales” (Estuardo 2016, 3 citando a Hall y Taylor 1996, 937).

Rutinas que son legitimadas como punto de partida y llegada desde la “racionalidad normativa que es fundamentalmente prescriptiva, es decir que autoriza, limita, incentiva y sanciona” (Uvalle 2002, 1-2). De acuerdo con (Sabourin 2016), en las ciudades de América Latina existe un buen ejemplo de mecanismos de hibridación en la transferencia de las políticas públicas de desarrollo territorial con un peso sustantivo en las rutinas y estructuras administrativas. Desde esta perspectiva, todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que aborda la política pública debe considerarse actor potencial del espacio (Knoepfel 2007). Es en ese contexto, donde las estrategias de resistencia en la defensa del manglar Caño Juan Angola sitúan como centro del proceso el trabajo organizativo y articulador desde las y los habitantes del territorio con los demás actores, quienes también actúan sobre ese espacio de manera simultánea. El primer elemento fue, comprender no solo la decisión de emprender un paquete de acciones de intervención política, sino describir la base del problema público por abordar.

## **Cartagena de Indias es una ciudad compatible con el clima?**

### **Diagnóstico comunitario**

Cartagena es la capital del departamento de Bolívar, su extensión territorial es de 709 km<sup>2</sup>, tiene una población de 1'057.445 hab. El 95,6% se ubica en la zona urbana; la densidad promedio es de 1.618 habitantes por km<sup>2</sup>, su temperatura media (C°) 27,7 (Ciudades y Cambio Climático en Colombia 2013, 69). Posee cuatro (4) de las cinco (5)

especies de mangle que conforman el manglar del Caribe colombiano; mangle rojo (*Rizophora mangle*), mangle prieto (*Avicennia germinans*), mangle bobo (*Laguncularia racemosa*) y mangle Zaragoza (*Conocarpus erecta*) (Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco 2010).

Cuando se aborda el territorio desde la perspectiva de la población se identifican dos temas ligados a la ciudad, su historia colonial y republicana. La primera con “sus majestuosas plazas, residencias, cordón amurallado y estatuas de invasores, que aún hoy persisten” (CINEP 2018, 43) de la cual gozan las elites de la ciudad y el sector turístico. La segunda caracterizada por la exclusión y la segregación espacial donde habitan la mayor parte de sus pobladores. Si bien esta perspectiva podría ser interpretada como dos realidades independientes, diversos historiadores refieren que la herencia colonial más persistente consistió en la división y jerarquización social. La exclusión producida por la discriminación y por el racismo contra la población nativa no experimentó cambios (Zúñiga Herazo 2016), por el contrario, el modelo de desarrollo de ciudad neoliberal justifica, facilita y promueve estas formas de relación, en esta perspectiva “el concepto de desarrollo sostenible ha sido manipulado para asegurar la permanencia en el tiempo de cualquier negocio o empresa y para que los Gobiernos acepten el concepto como una modificación adjetiva del neoliberalismo o del izquierdismo” (Gligo, N. y otros 2020, 36).

En el 2011 la ciudad inició la fase I del proyecto para la generación de los lineamientos del Plan Distrital de Adaptación al Cambio Climático, que a través del acompañamiento técnico y financiero de La Red de Conocimientos sobre el Clima y el Desarrollo (CDKN), logró consolidar en el 2014 el Plan 4C: Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima. Plan que marca un hito en la ciudad “porque logra visibilizar el fenómeno del cambio climático desde sus impactos” (Martínez 2020). El plan integra tres ejes estructurales y cinco estrategias para consolidar una ciudad preparada a los efectos del cambio climático en la medida que se hace competitiva en sus sectores económicos más importantes (Alcaldía de Cartagena 2014).

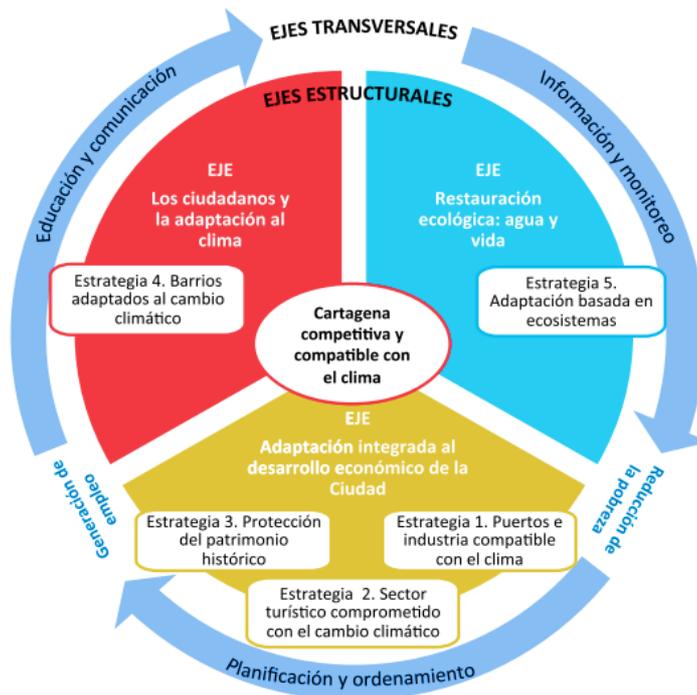


Figura 1. Ejes y estrategias identificadas para un desarrollo compatible con el clima futuro de Cartagena de Indias. Fuente (Alcaldía de Cartagena de Indias, MADS, INVEMAR, CDKN y Cámara de Comercio de Cartagena 2014).

Un año después (2015) el país formula la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), para el periodo 2020-2030, que incorpora tres componentes que han guiado el trabajo a nivel nacional, sectorial y territorial: 1) mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI), 2) adaptación al cambio climático, y 3) medios de implementación como componente transversal e instrumental de las políticas y acciones para el desarrollo bajo en carbono, adaptado y resiliente al clima (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020, 3). Se estructuran entonces, nueve nodos regionales entre ellos el del Caribe, que tiene el reto de coordinar los esfuerzos para llevar a cabo los planes de mitigación y adaptación. Para dinamizar este desafío en el año 2017 se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático para “contar con lineamientos articuladores de carácter sectorial y multinivel” (MADS 2017, 6), relacionados con el desarrollo y la

transferencia de tecnología; el financiamiento; y la educación, formación y sensibilización.

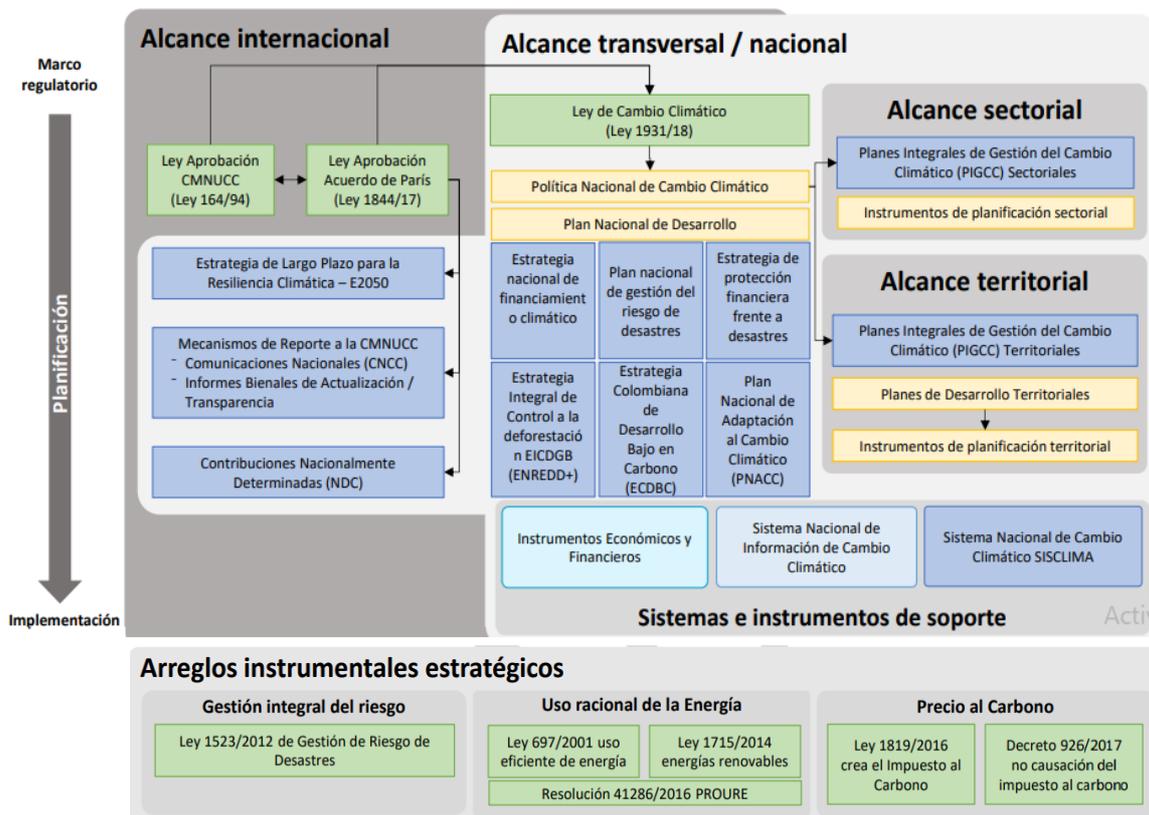


Figura 2. Marco instrumental de la gestión del cambio climático en Colombia y su alcance.

Fuente. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020, 6)

La NDC y la política nacional se diseñó de arriba hacia abajo a partir de las proyecciones macroeconómicas y datos nacionales oficiales y de abajo hacia arriba para la gestión de las medidas de mitigación y adaptación; los medios de

implementación están descentralizados en los sectores y territorios, quienes comunican sus avances para generar reportes a nivel nacional. En los últimos años, se han definido marcos normativos, sistemas e instrumentos de planificación para la acción climática (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020) tal como lo evidencia la figura 3, vinculados a los arreglos instrumentales estratégicos en torno a la gestión integral del riesgo, el uso racional de la energía y el precio del carbono.



Figura 3. Grupos de actores que intervienen en la elaboración reportes nacionales ante la CMNUCC

Fuente. (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA 2015)

En este contexto el gobierno nacional insta a los gobiernos locales a involucrar a los actores con mayor potencial de mitigación, a los que están más expuestos a sus efectos, y a los más competentes para la creación de políticas, reglamentación, así como la implementación de acciones concretas para la gestión del cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020, 24). Para Andrea Lampis (2013), las prácticas discursivas en torno al cambio climático son un asunto de complejidad mayor, no solo por la débil gobernabilidad existente, sino porque intentan anclar el discurso a una gobernanza climática donde se “transforman las reglas del juego, las prácticas en el

ámbito de las políticas y las relaciones de poder entre los actores en virtud de quien posiciona su planteamiento, y donde gana espacio la financiación” (Lampis 2013, 33).

En el caso concreto de la ciudad de Cartagena de Indias, reconocida como ciudad pionera en el Caribe por su gobernanza climática, al indagar un poco más allá del discurso, la ciudad muestra importantes desafíos. Por ejemplo, el índice de pobreza multidimensional del Distrito de Cartagena es de 42.6% y los indicadores que más afectan a la población son: el empleo informal 90.8%, el bajo logro educativo en un 49.9%, una alta tasa de dependencia económica 49.9%, sin aseguramiento en salud el 33.4%, hacinamiento 26.6% y el rezago escolar en un 26.2% (Alcaldía de Cartagena de Indias 2019). En condición de pobreza extrema se encuentra la población afrodescendiente, palenquera y raizal que conforman alrededor de 40 barrios ubicados en zonas de riesgo de deslizamientos e inundaciones a la orilla de la Ciénaga de la Virgen, cerro de Albornoz y de la Popa, los cuales concentran el 78% de la pobreza extrema. En esta zona el 80% de la población no tiene acueducto, el 82% carece de acceso a alcantarillado y el 70% de niños y niñas en edad escolar que no asisten a clases (Alcaldía de Cartagena de Indias 2019, 19-22).

El Caño Juan Angola se ubica en la localidad 1. denominada Histórica y del Caribe Norte, donde se concentra el mayor porcentaje de población en pobreza extrema; hace parte del conglomerado de seis cuerpos de agua internos en la ciudad (10 hectáreas) con una profundidad promedio de (2.76 m), además cuenta con un sistema de manglar de (5 Km) (Observatorio ambiental de Cartagena de Indias s.f.). Su recorrido comprende desde la Laguna del Cabrero hasta el final de la pista del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez y se conecta con la Ciénaga de la Virgen (Caraballo y Larrea 2018). La persistencia y agudización de la pobreza extrema junto al deterioro acelerado del ambiente físico y biológico en el medio marino, el borde costero y en los ecosistemas terrestres, sumado a entornos de inseguridad y violencias vinculadas a la circulación de dinero ilegal generado por el narcotráfico evidencian el fracaso en el modelo de la ciudad (Gligo, N. y otros 2020).

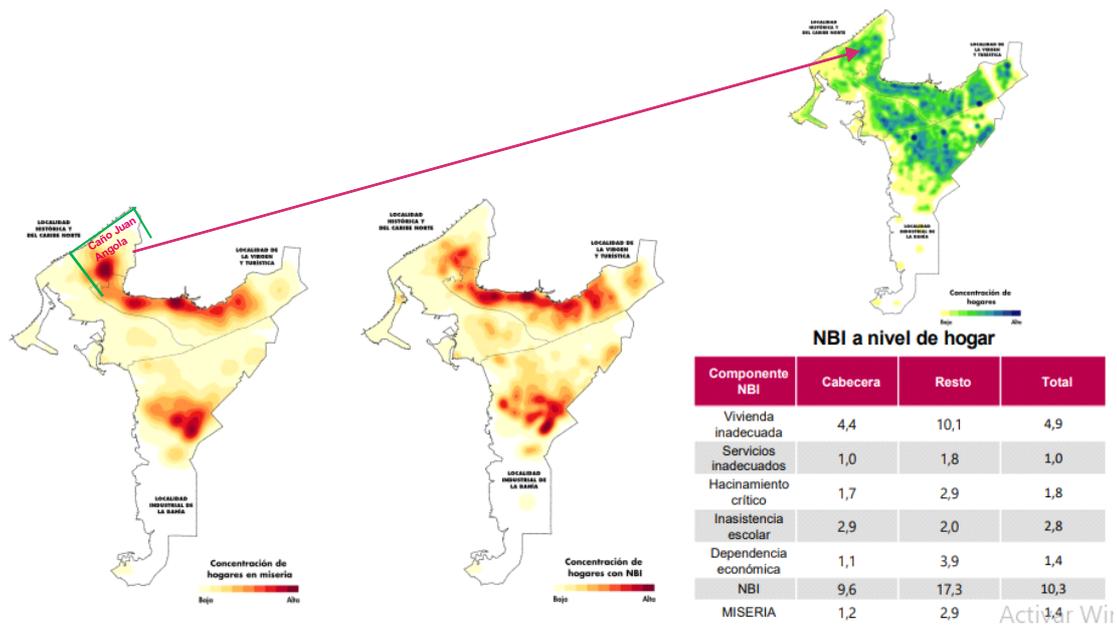


Figura 4. Necesidades Básicas Insatisfechas en la ciudad de Cartagena de Indias-Colombia

Fuente: DANE - GEIH. 2020

“Las estadísticas por sí solas no son capaces de captar toda la magnitud del sufrimiento histórico de buena parte de las personas, en un medio ambiente cada vez más degradado por la sobreexplotación de los recursos naturales no renovables” (Gligo, N. y otros 2020, 26). De acuerdo con GEO Cartagena, la ciudad presenta un aumento significativo de residuos sólidos y líquidos dispuestos de forma inadecuada, los basureros a cielo abierto a lo largo de las vías generan serias dificultades de salud pública y ambiental. El deterioro de los cuerpos de agua contaminada en la ciudad incrementa el riesgo de las inundaciones durante episodios de lluvia y son un foco para los vectores. “Hay zonas donde la contaminación alcanza niveles francamente intolerables, como en el mercado de Bazurto, las ciénagas y los caños circunvecinos” (PNUMA y otros 2009).

El Instituto Federal Suizo de Tecnología (2019), señala que Cartagena de Indias será la tercera ciudad del país con el mayor incremento de temperatura en 2.1. grados, que se caracterizará por grandes períodos con olas de calor con efectos en la salud de los habitantes e importantes periodos de lluvia que agudizarán las inundaciones, con

pérdidas importantes en la agricultura, ganadería, vivienda e infraestructura vital (Alcaldía de Cartagena de Indias 2019). Se evidenciará un retroceso de playas, daños en la vía al mar, cambios en la dinámica del sistema de humedales costeros e intrusión marina en el Canal del Dique (SNC 2010). La base del turismo y el transporte marítimo sus principales actividades comerciales serán afectadas por el limitado acceso al agua dulce para el consumo humano, y debido a los impactos sobre el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo la navegación por la bahía de Cartagena tendrá importantes modificaciones (Invemar, MADS, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y CDKN 2014). Actualmente las sequías limitan la captación del recurso para acueductos, agricultura y transporte, aspecto que se agudizará en los próximos años. Los gremios y el sector industrial no se encuentran preparados, de acuerdo con el diagnóstico para la formulación de los lineamientos de adaptación al cambio climático, se constata que “la economía depende de manera directa o indirecta de sectores sensibles al clima, como el agua, el turismo, las vías de acceso y los puertos” (Invemar, MADS, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y CDKN 2014). Esta realidad ha tenido por décadas importantes impactos ambientales, económicos y sociales claramente asociados a las políticas que el país y la ciudad adoptaron para su “desarrollo.” Desde hace dos décadas, las estimaciones sobre las consecuencias actuales y futuras hicieron que la ciudad generará un marco de política pública local relacionada con el cambio climático al año 2040, que está alineada al marco nacional y al modelo económico neoliberal con el apoyo técnico y el financiamiento internacional. Para ello ha generado una estructura institucional que busca regular las interacciones entre el gobierno, la sociedad y el mercado. Por ejemplo, el Plan 4C “Cartagena competitiva y compatible con el clima” describe que “es una de las principales ciudades del Caribe colombiano, fuente de crecimiento económico y progreso al contar con una zona portuaria donde se mueve el 60% del comercio marítimo del país, con más de 2.500 industrias que aportan el 6% del PIB nacional, y con crecientes inversiones en turismo”, la gran pregunta es ¿para quién?

Así mismo, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) enfatiza esta perspectiva, y se encamina a fortalecer a las instituciones procurando un desarrollo rural y urbano en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Reitera que su puesta en marcha propiciaría un impacto positivo en el desarrollo urbanístico sostenible del territorio, generando prosperidad y crecimiento a través del aprovechamiento de los

recursos naturales, económicos y humanos; prioriza la construcción de documentos técnicos como facilitadores en la formulación y ejecución de decisiones político-administrativas. Premisa que claramente está en correspondencia con el concepto de desarrollo sostenible definido en el país, como aquel que “conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Álvarez León 2016, 129).

Así, las instancias de gobierno de la ciudad fortalecen la idea de que estos instrumentos de planificación facilitarán el crecimiento económico y permitirán la articulación colectiva y progresiva de las entidades territoriales, atendiendo a sus necesidades y las diversidades culturales y geográficas (Centro de pensamiento de Cartagena y Bolívar 2019). A este fenómeno es a lo que Gligo y otros (2020) denominan una suerte de obsesión política por la institucionalidad hacia el “desarrollo” con un escaso significado y escrutinio de otros indicadores, como el acceso y la calidad de la educación, la salud pública con oportunidad y pertinencia, la calidad de vida con equidad y la igualdad de género (Gligo, N. y otros 2020).

**Tabla 1. Institucionalización para el abordaje del cambio climático, Cartagena de Indias, Colombia**

<b>Mecanismo de coordinación horizontal</b>				
<p><b>La Comisión Técnica Interinstitucional de Cambio Climático, que es un mecanismo interinstitucional coordinado por la Secretaría de Planeación Distrital y conformado por delegados de la Gobernación, La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE), Establecimiento Público Ambiental (EPA), Medio Ambiente Desarrollo Sostenible (MADS), Cámara de Comercio de Cartagena, Dirección General Marítima (DIMAR), Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar (SIAB), Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH). La segunda instancia es el Consejo Distrital de Gestión del Riesgo quien articula la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, Secretaría del Interior, Secretaría de Planeación, EPA, Secretaría de Valorización y Secretaría de Infraestructura, la Armada, la Defensa Civil, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, la Policía Nacional, Corvivienda.</b></p>				
<b>Mecanismo de coordinación vertical</b>	<b>Mecanismo operativo</b>			
<b>Marinas y Costeras (INVEMAR), autoridades</b>	<b>Secretaría de Planeación</b>	<b>Establecimiento Público</b>	<b>Oficina de Prevención y</b>	<b>Oficina de Cooperación Internacional</b>

<b>ambientales distritales (DAMAB de Barranquilla, DADMA de Santa Marta y EPA de Cartagena), Consejos Municipales y Departamentales de Gestión del Riesgo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), IDEAM, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y ASOCARS.</b>		<b>Ambiental (EPA)</b>	<b>Atención de Desastres</b>
	Apoya la gestión de cambio climático orientando y ejecutando acciones de manejo ambiental urbano y de desarrollo sostenible	Propicia la conservación, restauración y desarrollo sostenible, a través de acciones de sensibilización sobre el cambio climático. PRAE (Proyectos Ambientales Educativos) y los PRAU (Proyectos Ambientales Universitarios).	Encargada de la gestión del riesgo a nivel distrital. Adscrita a la Secretaría General del Distrito, otorga apoyo a la gestión de convenios de cooperación internacional. Analiza la oferta de convocatorias y la demanda de recursos.
		<b>La industria:</b> involucrada a través del Proyecto GIR para la gestión del riesgo.	
		<b>Participación de la sociedad civil:</b> Consejo Territorial de Planeación que es la principal instancia de participación ciudadana y en los Comités Barriales de Emergencias (COMBAS), que brindan capacitación en gestión de riesgos.	

---

**Mecanismo de control: Procuraduría Ambiental y Agraria, es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado (Ley 734 de 2002).**

---

Fuente. Elaboración propia a partir (Fedesarrollo. Fundación Ciudad Humana.

Instituto para la Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG) 2013).

Cartagena de Indias, prioriza la adaptación climática como estrategia estructural en el abordaje de los efectos previstos por el cambio climático, incluyó estudios detallados y escenarios de impactos locales<sup>2</sup>, aunque es claro que las respuestas a los fenómenos climáticos extremos se han orientado más hacia la respuesta de los desastres y las oportunidades de mitigación (Invemar, MADS, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y CDKN 2014). La adaptación es una estrategia para garantizar su competitividad, para ello busca potenciar la capacidad de identificar y aprovechar las oportunidades de negocios generadas por el clima cambiante en la región (Burbano 2017). La ciudad ha generado una estructura alineada al mandato nacional, “establecer una arquitectura institucional que genere un sentido de necesidad intrínseca respecto a la gestión del cambio climático, dándole a los territorios la responsabilidad en sus acciones de acuerdo con sus capacidades y en sinergia con sus prioridades de desarrollo.” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020).

---

<sup>2</sup> Referir Plan 4C. (Alcaldía de Cartagena de Indias, MADS, INVEMAR, CDKN y Cámara de Comercio de Cartagena 2014).

En este contexto el plan de Desarrollo 2020-2023 “Salvemos juntos a Cartagena”, define: 1. La consolidación del área metropolitana con un modelo de conectividad desde lo productivo y la planificación del territorio. 2. La red de infraestructuras para la seguridad y el abastecimiento alimentario que fortalezca el clúster de la cadena alimentaria. 3. La recuperación del Canal del Dique. 4. La complementariedad en planes estratégicos para la seguridad y convivencia. 5. La mejora de los centros penitenciarios de Cartagena y Bolívar. 6. La planificación de las costas y las microcuencas. De acuerdo con dicho plan, todo el desarrollo económico, en consecuencia, debe ser concebido, diseñado, proyectado y ejecutado con criterio sostenible, vale decir, con sensibilidad, compromiso y criterio ambiental. (Alcaldía de Cartagena de Indias 2019).

Este marco permite explicar cómo desde la institucionalidad en la ciudad de Cartagena de Indias surgen las políticas públicas como: a) variables dependientes de los intereses nacionales y de cooperación externa en cambio climático que pretenden fomentar el desarrollo local, en virtud del aprovechamiento de recursos (Aguirre 2016); y b) medio político a través de un modelo institucional que en los últimos ocho años ha sufrido la peor de las crisis institucionales. En dos periodos de gobierno ha tenido más de 14 Alcaldes entre electos, designados y encargados, situación que ha develado dos realidades: a) el aumento de la crisis social y económica de la población, llevando a la ciudad a los peores indicadores de pobreza extrema de las recientes décadas; b) la ingobernabilidad y debilidad institucional que impacta sobre las expectativas frente al rumbo de la ciudad, de acuerdo con Transparencia por Colombia 2018, esta situación de ingobernabilidad ha evidenciado un aumento sostenido de los niveles de corrupción en la ciudad. La mayoría de los alcaldes destituidos o suspendidos son investigados por hechos de corrupción (Alcaldía de Cartagena de Indias 2019).

Conviene puntualizar una situación cada vez más creciente relacionada con la política pública en especial aquellas que son relativamente recientes y específicas como la del cambio climático, cuyo vínculo se da desde el plano internacional, con acuerdos y compromisos de orden nacional y con “aplicabilidad “en el ámbito local. En este caso se puede advertir que los actores involucrados están “convencidos” de necesitar, para el buen funcionamiento de la política, reglas institucionales específicas, por ejemplo, nuevas estructuras, recursos y arreglos entre los agentes considerados indispensables en

escenarios de poder (Knoepfel 2007). Este ángulo es predominante en la ciudad de Cartagena de Indias, las reglas institucionales definen operativamente mecanismos horizontales, transversales y operativos de coordinación donde los actores intentan organizar y desarrollar actividades repetitivas que producen resultados previsibles en la “medida de lo posible” (Ostrom 1990). Si bien los dilemas sociales siguen demandando soluciones de gestión política, el modelo institucional para el abordaje del cambio climático en la ciudad evidencia tres reglas institucionales propias a las políticas públicas específicas: “las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados, las reglas que fijan las conductas individuales y las reglas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas,” (Knoepfel 2007, 26) y colectivas.

## La política pública y la acción climática en tiempo real

### Socialización y puesta en común

En este momento se contrasta para el periodo (1991-2020) el marco normativo y de política nacional y local relacionadas con el desarrollo territorial y en clave de cambio climático, en el centro de la tabla se ubican las acciones de la comunidad por la defensa del Caño Juan Angola con la intención evidenciar a través de una línea de tiempo y en relatos de las y los actores locales las apropiaciones, significados, estrategias de resistencia, hitos, convergencias y contradicciones alrededor del ecosistema de manglar que cada actor consideró relevante.

**Tabla 2. La política y la acción climática en tiempo real**

Año	Normativa y política local Cartagena de Indias	Acciones de la comunidad por la defensa del Caño Juan Angola	Normativa y política nacional
1991-1997	Se declara como Distrito Turístico y Cultural.  Acuerdo N° 05 de 1992. Permitió aumentar la construcción de edificaciones en altura.	Este acuerdo, llevó a la ciudad al colapso en materia de alcantarillado y uso de suelo.  Ante esta falta de control y especulación del suelo, la comunidad interpuso una tutela <sup>3</sup> , la cual fallo a favor de los habitantes, aun así fue	La Constitución Nacional Art. 80o. que: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución.

<sup>3</sup> La tutela es una medida judicial que “cualquier persona podrá solicitar en todo momento y lugar, por sí misma o por quien la represente, ante una autoridad judicial el Amparo de sus derechos constitucionales directamente aplicables cuando sean violados o amenazados por actos, hechos u omisiones de cualquier autoridad pública” (Revista Ámbito Jurídico 2012, 1).

		incumplido por las autoridades competentes.	Ley 99 de 1993 Organiza el SINA. Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y define su articulación con el SNPAD.
2008-2012	Plan de desarrollo: Por una sola Cartagena 2008-2011. Incorporación en el plan de desarrollo de la zona costera como eje de ordenamiento territorial. Plantea: 20.000 familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento con el predio de su vivienda legalizado.	Se evidencia el incumplimiento para el reordenamiento, recuperación y revitalización del Caño Juan Angola, contemplado en el plan municipal, eje 1. Se construyen 40 viviendas informales en la zona baja del Manglar. El Establecimiento Público Ambiental de Cartagena- EPA aclara que no tiene competencia.	<b>Ratifica la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.</b> Ley 388 de 1997. De Ordenamiento Territorial. Ley 1454 de 2011 o Ley orgánica sobre ordenamiento territorial (LOOT). “Competencias en materia de ordenamiento del territorio” (Nación, los Departamentos, los Distritos Especiales y el Municipio. <b>CONPES 3700 de 2011 Política de cambio climático.</b>
2008-2012	<p><b>Implementación de la Estrategia del Nodo Regional del Caribe de Gestión del Riesgo y Cambio Climático.</b></p> <p>Incorporación del POT de las zonas costeras como eje de planificación territorial. Firma del convenio para el proyecto de Gestión Integral del Riesgo (GIR) del PNUD.</p> <p><b>Publicación de la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático.</b></p> <p>Inicio de la fase I del proyecto de CDKN para la generación de los lineamientos del <b>Plan Distrital de Adaptación al cambio climático.</b></p> <p>Plan de desarrollo: 2012-2015: Cartagena hay Campo para todas y todos. El Caño de Juan Angola, posibilitará el desarrollo de un sistema de transporte acuático, que podría mejorar la movilidad a través de la intercomunicación con el Mar Caribe y la bahía de Cartagena.</p> <p>Fase II del proyecto de CDKN para el <b>desarrollo del Plan Distrital de Adaptación al cambio climático.</b></p> <p><b>Firma del Pacto de México. Incorporación del Cambio</b></p>	<p>Se realiza la acción popular<sup>4</sup> contra la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y la Empresa de Desarrollo Urbano- EDURBE S.A, para frenar asentamientos informales y construcciones residenciales a orillas del Manglar Caño Juan Angola. Acción en el juzgado primero administrativo de Bolívar, para la continuidad del eje 1: vías, andenes, zonas de iluminación, conectar el puente Benjamín Herrera y sector El Papayal.</p> <p>En el sector de Marbella al lado de la Avenida Santander, frente al Barrio Torices, ha sido deteriorado el mangle debido a la tala indiscriminada llegando a tal punto que ha desaparecido en un 80%, convirtiendo estos sitios en basureros satélites, depósito de escombros y parqueaderos de canoas que utilizan los habitantes de este sector para la pesca.</p>	

<sup>4</sup> La acción popular desarrollada por la Ley 472 de 1998, es de origen constitucional y de naturaleza pública, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Esta acción le permite al individuo acudir a la jurisdicción para hacer cesar la vulneración del derecho colectivo o prevenir su violación. (S.A. 2000, 23).

	<p><b>Climático como política del Plan de Desarrollo.</b></p>		
<p><b>2013-2015</b></p>	<p>Plan de desarrollo: 2013: Ahora sí. Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres (PDGRD)-PNUD. Identifica las amenazas y vulnerabilidades del Distrito y las acciones prioritarias de reducción del riesgo. <b>Plan 4C, combina acciones de mitigación y adaptación</b> a la luz de 3 ejes estructurales: eje de adaptación integrado al desarrollo económico de la ciudad; eje los ciudadanos y la adaptación al clima y un último eje de conservación y restauración del patrimonio ecológico.</p>	<p>Más de 200 viviendas son construidas de manera informal destruyendo zonas de manglar y ubicándose en zona de riesgo extremo. Se establece una acción popular al EDURBE S.A, para que continúe la recuperación sanitaria y ambiental de los cuerpos internos de agua, y detener la construcción y la disposición de residuos no dosificados. Reubicar más de 240 familias. Se crea la Fundación Planeta Azul Caribe desde la sociedad civil con el objetivo de diseñar, desarrollar y socializar proyectos de investigación, educación y comunicación en temas ambientales y marítimos de la región Caribe. El Juzgado Primero Administrativo falla a favor de la acción popular y ordena al Distrito de Cartagena, reubicar y recuperar la zona, y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena- EPA hacer charlas de cuidado del medio ambiente.</p>	<p><b>Firma del Acuerdo de París</b> <b>Contribución Determinada a Nivel Nacional NDC, se presenta ante la CMNUCC</b></p>
<p><b>2013-2015</b></p>	<p>Se socializa el <b>Plan de Adaptación al Cambio Climático para Cartagena</b> en cuatro ejes: 1. La adaptación al cambio climático en el desarrollo urbano y rural- 2. La adaptación integrada al desarrollo sectorial. 3. La adaptación integrando a la ciudadanía. 4. La conservación y restauración de los ecosistemas para la adaptación. 5. La elaboración y ejecución de un plan maestro de drenajes pluviales y alcantarillado. 6. La organización y fortalecimiento institucional para la adaptación <b>Se compromete a: implementar el Registro Climático de Ciudades Carbonn (RCCC), y el portafolio de acciones de adaptación al cambio climático.</b></p>		

<p><b>2016-2018</b></p>	<p>Plan de desarrollo 2016-2019 “Primero La gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva.” facilitar a los ciudadanos y ciudadanas superar las desigualdades. Define: Implementar el Plan de Renovación Urbana Sistema de Lagos, caños internos y Ciénaga de la Virgen. Plan de Emergencia Social Pedro Romero 2020-2023. Transversalizar los Objetivos de Desarrollo sostenible, para disminuir los impactos de pobreza y desigualdad. Plan de desarrollo 2020-2023: Salvemos juntos a Cartagena.</p>	<p>El Distrito apela ante la instancia superior el Tribunal de Bolívar, quien concedió un año de plazo al Distrito para emprender las acciones que dieran paso a la recuperación del Caño Juan Angola en ese sector.</p> <p>Los entes de control urbano y las curadurías con las alcaldías locales en ese periodo dan permiso a grandes construcciones “no llamados invasores” para hacer talas de mangle y rellenos. Continúa el deterioro del ecosistema, sin que las autoridades competentes cumplan la política pública y el plan de desarrollo. Se crea el Frente Institucional -Ecobloque- creado para hacerle seguimiento a los rellenos en la Ciénaga de La Virgen, otros cuerpos de agua de la ciudad y bienes de uso público del Distrito. Participantes: Cardique, Dimar, EPA, Guardia Ambiental, Policía, entre otros. Se logra la liquidación del convenio interadministrativo de Relimpia en el Caño Juan Angola. Se crea el Comité Técnico Caño Juan Angola y posteriormente Veeduría Técnica Caño Juan Angola y Ecosistemas Conexos.</p>	<p><b>Política Nacional de Cambio Climático (PNCC).</b></p> <p>La ley de 2018, establece directrices para la gestión del cambio climático y dispone incorporar en el orden nacional, departamental y municipal planes para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y la vulnerabilidad y exposición de comunidades y ecosistemas.</p> <p>Resolución 1263 de 2018. Se actualizan medidas para lograr la sostenibilidad y gestión integral de los ecosistemas de manglar y se toman otras determinaciones.</p>
<p><b>2019</b></p>			
<p><b>2020</b></p>	<p>Se da la conformación de equipo técnico e interinstitucional para problemática ambiental en el Caño Juan Angola (EPA, Dirección General Marítima y Portuaria, Dimar; Policía Metropolitana, y Umata.</p>		

Fuente. Elaboración propia a partir de (Martínez 2019). (Fedesarrollo. Fundación Ciudad Humana. Instituto para la Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG) 2013). (Rojas 2017)



Fotografía 1: Caño Juan Angola. Fotografía Alcaldía de Cartagena 2018.

[https://caracol.com.co/emisora/2018/08/28/cartagena/1535491434\\_858251.html](https://caracol.com.co/emisora/2018/08/28/cartagena/1535491434_858251.html)

En las últimas dos décadas este modelo evidencia que, el marco normativo y de política pública, incluyendo los programas e instrumentos locales, han generado cambios en el ecosistema del Caño Juan Angola; los actores que son parte de los mecanismos de coordinación horizontal y vertical junto a las instancias de gestión operativa han impulsado acciones de manera simultánea, sobrepuesta, al margen, por negociación, incluidas acciones de hecho y violencia. Por ejemplo, los políticos en los procesos “democráticos” como objeto electoral; las instituciones públicas que de manera desarticulada han intentado abordar sus competencias de forma intermitente y apelando a los fallos judiciales; los actores privados con proyectos de expansión urbana y los “megaproyectos” público-privados; los pobladores con la ocupación informal producto del desplazamiento interno de la ciudad provocada por la revalorización de suelo ocupado por nativos y por el usufructo de los servicios ecosistémicos; las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil con propuestas de trabajo colectivo encaminadas a la sensibilización y trabajo comunitario; la académica a través de espacios de investigación y fortalecimiento de capacidades, que en la mayoría de los casos se realizan por el financiamiento internacional, pero con un escaso anclaje en el cumplimiento de los marcos y políticas existente en el país y en la ciudad.

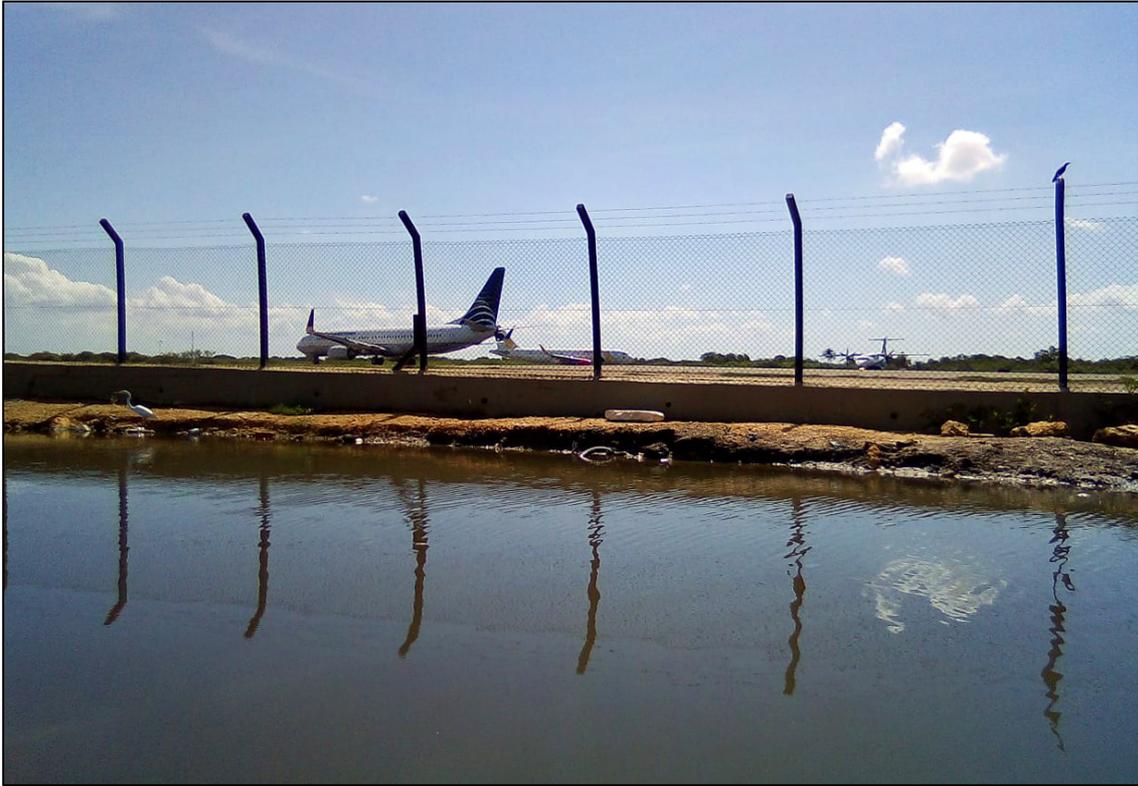
“... cuando estábamos pelaos, en el caño Juan Angola se podía pescar, bañarse ahí, jugar, hacer lo que quisiéramos porque no había tanta contaminación, lo que se pescaba se podía comer sin preocupación. Hay algo que afecto mucho el caño Juan Angola, pero para esa época al medio ambiente no le paraban bolas, fue la construcción de la Avenida Santander. ¿Sabías que el caño Juan Angola con el mar tenían una bocana natural? Bueno, allí se comunicaban y cuando construyeron la Avenida Santander, que eso fue hace rato, en el gobierno de Lleras, se obstaculizo todo eso”. (Habitante 2019).

Según Caraballo, (2019) “el caño Juan Angola es el más contaminado de Cartagena,” sus principales transformaciones se han dado con el proyecto de ampliación de la pista del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez que responde a las demandas turísticas y de infraestructura de la ciudad, lo que ocasionó rellenar y construir una especie de cavidad que no funcionó, por lo que se construyó el Canal Paralelo, por donde siguieron pasando las aguas del caño para conectarse con la Ciénaga de la Virgen, sumado a ello la presencia de empresas privadas como Aguas de Cartagena encargada del abastecimiento del recurso en la

ciudad y el manejo de alcantarillado también ha jugado un papel importante en la contaminación del mismo, con el vertimiento de aguas residuales (citado por Martínez 2020). Este aspecto reiteró la forma en que se interviene en el territorio considerándolo como un mero espacio físico y modificado a través de relaciones de poder. “Los criterios de construcción de los planes de desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial “han estado orientados básicamente hacia el crecimiento económico en función de la plusvalía, desconociendo los límites y posibilidades territoriales” (Morales 2014, 3).

La degradación de estos ecosistemas se encuentra además relacionado con el desconocimiento del soporte ecológico que proporciona el manglar, lo que hace que su contaminación se relacione con lo “estético” y “seguro.” Para Sánchez (2019), biólogo marino y director de la Fundación Planeta Azul Caribe, la cual se encuentra ubicada frente al caño Juan Angola, la contaminación que vive el ecosistema se encuentra vinculada además a este desconocimiento, varios sectores junto a sus pobladores plantean que la categoría “caño” es sinónimo de suciedad y el lugar donde pueden arrojar basura, casi como un acto “legitimado” por la comunidad. Así el territorio es en esencia un constructo social, donde los actores configuran una serie de representaciones a partir de sus propios marcos de referencia para identificar y resolver lo visible de los problemas, allí se instalan prácticas colectivas repetitivas y rutinarias relacionadas con formas de uso y de aprovechamiento. Desde la perspectiva de Silva es la forma de “entender cómo construimos, desde nuestros deseos y sensibilidades, modos grupales de ver, de vivir, de habitar y deshabitar nuestras ciudades” (Silva 2008, 113).

“Una anécdota es la del Hotel Corales, cuando les dije: vengo a hablar con ustedes porque son vecinos del caño Juan Angola, me dijeron: claro, nuestro frente es el mar; y dije: no, a la espalda de ustedes está el caño de Juan Angola. El mismo nombre es despectivo, en otras partes del mundo a los caños lo llaman canales. Mucha gente me dice eso se arreglaría el día que quitemos todo ese matorral de mangle. “Para la gente el mangle son cosas malas, lo podemos cementar y ahí si va a estar lindo.” (Director Fundación Planeta Azul 2019).



Fotografía 2: Canal Paralelo y Pista de Aeropuerto Internacional Rafael Núñez.  
Fotografía de Osvaldo Pérez Ávila 2019.

En esta lógica de presiones y representaciones sociales en la ciudad de Cartagena de Indias, se han gestado desde hace más de veinte años acciones enmarcadas en procesos de defensa territorial, derecho a la ciudad y a un ambiente sano, específicamente en los barrios populares que han ido transformado la relación naturaleza y sociedad, junto al desafío de fortalecer en un marco de responsabilidades compartidas con una ciudadanía activa (Martinez 2020). Las estrategias ejecutadas por diversos actores locales en la ciudad para la defensa y conservación del ecosistema de manglar y del territorio se enmarcaron en los postulados del derecho a la ciudad planteado de Lefebvre (1967).

En el caso del Caño Juan Angola se retomó el derecho de la ciudad para comprender el contexto político y económico en el que surgieron las diversas estrategias de resistencia y defensa como parte de los procesos de planificación, apropiación y agenciamiento del mismo, en un modelo de desarrollo económico que intentan configurar de manera hegemónica la ciudad, sus territorios y ecosistemas bajo el amparo de políticas públicas que si bien instauran un discurso bien intencionado, por ejemplo al expresar que “la Política Nacional en cambio climático considera fundamental y prioritario adoptar una

visión territorial, que valore articuladamente iniciativas sectoriales de desarrollo, y la identificación de fuentes financieras o arreglos de financiación que apalanquen medidas de mitigación y adaptación” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020), se evidencia la débil sinergia entre lo que establece la política, porque las acciones y omisiones de los actores se ven claramente permeadas y diferenciadas por escenarios de poder.



“Un recorrido por esta zona permite ver que la norma es que estas personas habiten en viviendas construidas con materiales improvisados y en pésimas condiciones ambientales, mientras los barrios con mayor ingreso se ubican

frente a la costa del mar Caribe y a la bahía interna” (CINEP 2018, 43).

Fotografía 3. Operativos de recuperación del caño Juan Angola. EPA 2020

En la ciudad “los planes locales, aunque incluyan un proceso participativo, terminan por dar cabida a proyectos patrocinados por emprendedores y constructores inmobiliarios políticamente potentes” ( Lincoln Institute of Land Policy 2015, 8). Esto reitera la posición de la comunidad al considerar que las acciones procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos son el mecanismo usado como forma de presión, acción y coerción para el cumplimiento de las políticas. En Colombia las acciones populares fueron diseñadas como un mecanismo que permite a los ciudadanos proteger sus intereses de violaciones ocasionadas por grandes actores como empresas, entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y/o el Estado. (Pérez-Murica, Lamprea-Montealegre y Vallejo-Piedrahíta 2017, 237).

“Fue necesario resaltar que la instauración de la acción popular surge a raíz de la articulación de las Juntas de Acción Comunal de los barrios: Torices central, La Unión, San pedro y Libertad, Canapote, 7 agosto, Santa María, Marbella y Crespo, que conformadas en una organización social denominada Corporación Ambiental Caño Juan Angola y manglares-Corpomangola, quien define que el objetivo de la corporación “es velar por la recuperación del ecosistema y sus orillas”. Bajo este argumento y en articulación social se presenta la acción popular.

En paralelo a este proceso por incidencia de la comunidad se logró la liquidación del convenio interadministrativo de Relimpia en el Caño Juan Angola, porque no cumplía con su propósito. (Martínez 2019).

En el caso concreto de Cartagena de Indias este mecanismo judicial es el más utilizado para asegurar la implementación de las políticas públicas debido a su omisión e incumplimiento, mecanismo que expresa la relación entre los seres humanos y su entorno donde “no se analiza como relación directa, sino con la mediación de alguna construcción ideológica que ayuda a representar las contradicciones que existen entre lo económico, lo social, lo cultural y el entorno natural.” (Gligo, N. y otros 2020, 48) para minimizar, menospreciar o incumplir los fallos ante dichas acciones populares. Por ello, para Martínez (2020) es imperativo que el debate frente al cambio climático se incline también en reflexionar y preguntar sobre las causas que de manera sistémica han producido el deterioro ambiental de los ecosistemas urbanos. En el caso del Caño Juan Angola su afectación estructural, consistente y amplia se ha mantenido y agudizado aún con la aparición de políticas públicas territoriales, ambientales y de cambio climático que muy poco han logrado, en gran medida porque el modelo de desarrollo económico priorizado en la ciudad está justificado en las políticas, programas y proyectos.

Ante cualquier conflicto socioambiental se replica el mismo discurso “es necesario una nueva política pública y un séquito de instituciones que la “coordine”, un ejemplo claro de ello se relaciona con la actividad industrial, las descargas químicas, así como los millones de sedimentos que ingresan por el Canal del Dique (brazo artificial del Río Magdalena). A pesar de existir un marco de política pública y de los esfuerzos de la cooperación internacional junto a la academia, en este caso la Universidad EAFIT que lidera el proyecto “Construyendo resiliencia en la Bahía de Cartagena” con el financiamiento del IDRC Canadá. Los resultados científicos emergentes logrados en las primeras etapas del proyecto evidenciaron la presencia de enfermedades infecciosas, la descripción del perfil metabólico de la población, la identificación de exposición a agentes tóxicos, y la importancia del abordaje educativo a jóvenes líderes para administrar y monitorear los servicios de agua y de salud, además de fortalecer la capacidad de gestión de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (IDRC Canadá 2019). Aun así, en agosto de 2020 el Consejo de Estado ordenó al Gobierno de la ciudad crear un plan de restauración ecológica para la bahía de Cartagena. La orden se dio por una acción popular interpuesta por la Procuraduría delegada para el Medio Ambiente, que culpa del daño ambiental al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por no haber proferido el marco regulatorio de los límites de vertimientos en aguas marinas, ni haber desarrollado una política pública de descontaminación de ese ecosistema desde hace una más de una década. (Radio RCN 2020). Esto indica que el caso del caño Juan Angola es uno de los múltiples ejemplos contrapuestos a los anhelos de la política pública, en la ciudad pionera de la gobernanza climática, “el modelo de desarrollo no es sostenible, está llevando a un colapso ambiental y a una crisis generalizada, mientras se ignoran las voces de alerta y los llamados a la cordura desde variadas instancias nacionales e internacionales” (Gligo, N. y otros 2020, 13).

“EDURBE S.A se opone a todas y cada una de las pretensiones de la presente acción, debido a que el actor no prueba los hechos que alega a través de la misma, así mismo aduce que no es responsable, debido a que no es autoridad competente para ordenar la reubicación de las familias invasoras” (Acción Popular 2015, 3).

La tabla 2. refleja que el proceso de participación y exigibilidad ciudadana no culminó con la instauración de la acción popular, se adelantaron acciones para que las autoridades ambientales competentes tomarán las medidas necesarias. Por ejemplo, se solicitó a EDURBE S.A que continúe con la implementación del proyecto de

Recuperación Sanitaria y Ambiental de los Cuerpos Internos de Agua, estableciendo en su eje 1 como objeto la vía marginal sur, Laguna del Cabrero, Sector Puente Benjamín Herrera y el Papayal, “que busca reintegrar y mejorar la malla vial y detener la continua invasión de pobladores quienes rellenan y avanzan hacia las orillas de los cuerpos de agua mediante la disposición de residuos no dosificados” (Acción Popular 2015). Se creó además el Comité Técnico Caño Juan Angola y la Veeduría Técnica Caño Juan Angola y Ecosistemas Conexos para continuar con las acciones, proceso que facilitó avanzar a la etapa de planificación.

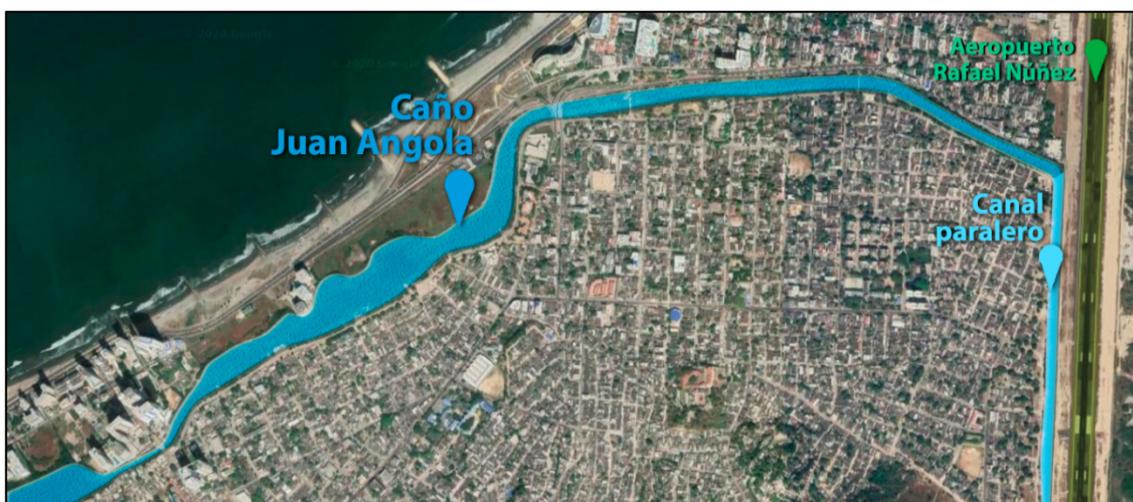
## **La acción colectiva en clave de cambio climático**

### **Planificación multiactor**

Este momento tuvo como objetivo, integrar en las acciones de defensa del ecosistema de manglar del Caño Juan Angola bajo el marco de la adaptación y resiliencia transformacional al cambio climático a través del Comité Técnico Caño Juan Angola. Para el grupo que lideró esta experiencia, el cambio climático se encuentra como uno de los problemas centrales y urgentes en las agendas, pactos y convenios a nivel internacional, en planes de desarrollo nacional, regionales y departamentales quienes en su discurso han asumido como compromiso social, político y económico el hacer sostenible sus modelos de desarrollo. Por tanto, los debates y las agendas no sólo quedan en el plano internacional, se insertan también en otros sectores de la dinámica social: poblaciones urbanas, comunidades étnicas y ancestrales, la academia y ambientalistas y empresas privadas (Martinez 2020). Sobre las causas del cambio climático aparece el concepto de antropógeno para hacer referencia a la actividad humana como factor determinante de las consecuencias que hoy dan cuerpo al cambio climático. En esta perspectiva es claro que los efectos del cambio climático son diferenciados y que se encuentran relacionados con escenarios de vulnerabilidad, capacidad adaptativa, amenazas climáticas, exposición y riesgo de las comunidades, por tanto, sus acciones en términos de estrategias de adaptación y mitigación son interdependientes de los ámbitos sociales, políticos, culturales y económicos. Esta perspectiva fue clave para identificar y vincular a los actores en la planificación a partir de sus iniciativas actuales.

## Actores participantes en el plan de acción

El mapeo de actores se realizó con base en la Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IDEAM; PNUD; MADS; DNP; Cancillería 2017) a él se sumó la conformación de la veeduría ciudadana. Fue un espacio de diálogo con las instituciones encargadas de desarrollar políticas, programas y planes.



Fotografía 4. Área de incidencia de los actores locales. Fuente:

[https://www.google.com/maps/@10.4385552,-](https://www.google.com/maps/@10.4385552,-75.5254442,2933m/data=!3m1!1e3?hl=es)

[75.5254442,2933m/data=!3m1!1e3?hl=es](https://www.google.com/maps/@10.4385552,-75.5254442,2933m/data=!3m1!1e3?hl=es) Obtenido de Google Maps 2019.

Uno de los aspectos claves a destacar en la experiencia fue la definición de los siguientes criterios de sostenibilidad de las acciones: la trayectoria organizativa en el territorio, la oportunidad de fortalecer su accionar, el compromiso de incorporar la perspectiva de cambio climático y la pertinencia para generar una mayor articulación para la implementación de este y otros planes.

Así las organizaciones de la sociedad civil se convirtieron en implementadoras de los planes, pero a su vez en beneficiarias de los procesos contenidos en ellos, a través de la formación y sensibilización. El papel de la academia y los centros de investigación fue imperante en la construcción de agendas y planes de acción, en la medida en que realizan investigaciones sobre cambio climático que permiten orientar y priorizar las decisiones de gestión en los diversos actores. Los órganos reguladores tuvieron un rol fundamental en los procesos de control y acompañamiento a las comunidades y organizaciones en la comprensión integral de las problemáticas. Las agencias de cooperación internacional fueron relevantes en la realización de las acciones por su

capacidad técnica, recursos e incidencia en múltiples escalas territoriales, muchos de los proyectos alrededor los ecosistemas de manglar son financiados por estas agencias (Martínez 2020).



Figura 5. Actores claves para la implementación del plan de acción comunitario.

Fuente. Martínez 2019, 61



Fotografía 3: Grupo focal con el grupo de actores y actoras de las organizaciones sociales 2019.



Fotografía 4: Grupo focal con los y las Guardianes Ambientales Multiplicadores 2019.

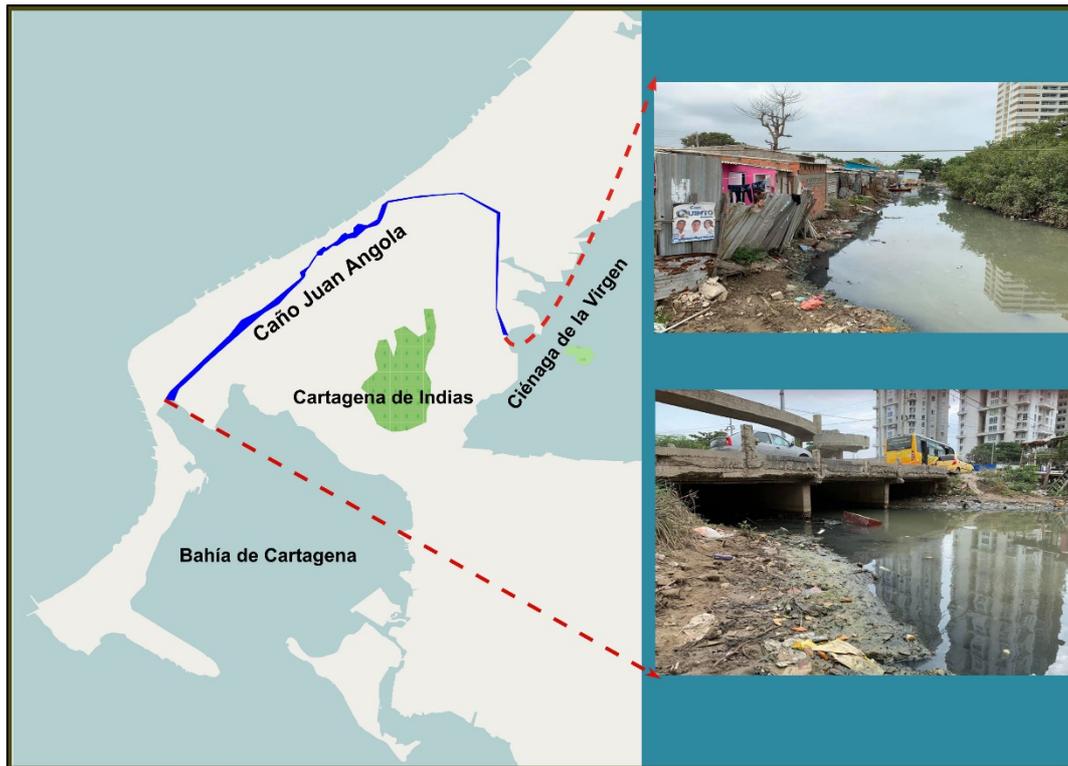


Figura 6. Ubicación del Caño Juan Angola. Fotografías. Andrés Felipe Hernández Amín. <https://www.las2orillas.co/juan-angola-el-cano-que-nos-roban-en-cartagena/>.

**Tabla 3. Estrategias comunitarias de adaptación y mitigación al cambio climático**

<b>Eje estratégico</b>	<b>Producción de conocimiento, y sensibilización para el cambio climático</b>
<b>Acciones</b>	<b>Desarrollar un programa de formación sobre cambio climático a las organizaciones sociales de la presente investigación.</b> La construcción del programa debe abarcar conceptos como: exposición, vulnerabilidad, amenazas, riesgo, adaptación y mitigación; marcos internacionales sobre cambio climático, teniendo como eje los manglares y la ciudad de Cartagena de Indias.
<b>Indicador</b>	Número de organizaciones sociales formadas sobre cambio climático/ el total de organizaciones existentes.

<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Este eje estratégico se corresponde con la estrategia nacional de educación, formación y sensibilización de públicos sobre cambio climático. documento: <i>Conocer. El primer paso para adaptarte</i> del Instituto de Hidrología, meteorología y estudios ambientales-IDEAM.
<b>Eje estratégico</b>	<b>Producción de conocimiento, y sensibilización para el cambio climático</b>
<b>Acciones</b>	<b>Diseñar una guía comunitaria sobre amenazas y riesgos sobre cambio climático, en el ecosistema y la ciudad.</b> La guía se construirá con información obtenida de planes nacionales y territoriales sobre cambio climático e información proporcionada por las comunidades, como producto de la acción I.
<b>Indicador</b>	Guía comunitaria de amenazas y riesgos sobre cambio climático, en el ecosistema y la comunidad elaborada.
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Este eje estratégico se corresponde con la estrategia nacional de educación, formación y sensibilización de públicos sobre cambio climático.
<b>Eje estratégico</b>	<b>Producción de conocimiento, y sensibilización para el cambio climático</b>
<b>Acciones</b>	<b>Producción y difusión de cuñas radiales sobre la importancia de conservar los manglares y su impacto en la reducción de los efectos del CC.</b> La difusión de las cuñas radiales se hará en emisoras comunitarias y comerciales.
<b>Indicador</b>	Número de cuñas radiales socializadas/cuñas producidas
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación

<b>Relación - marco institucional</b>	Este eje estratégico se corresponde con la estrategia nacional de educación, formación y sensibilización de públicos sobre cambio climático.
---------------------------------------	--

<b>Eje estratégico</b>	<b>Sostenibilidad urbana para el cambio climático</b>
------------------------	---

<b>Acciones</b>	Sistematización y visibilización de <b>7 iniciativas comunitarias de conservación y recuperación en el Caño Juan Angola</b> . En el territorio se vienen adelantando iniciativas comunitarias a orillas del Caño Juan Angola, pertinente de sistematizar y visibilizar (aulas verdes, parques, siembra de mangles, viveros, entre otras).
<b>Indicador</b>	Número de iniciativas comunitarias sistematizadas y visibilizadas/total de iniciativas en la zona de interés.
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Se articula al eje estratégico de desarrollo urbano bajo en carbono y resiliente al clima de la Política Nacional de Cambio Climático.

<b>Eje estratégico</b>	<b>Biodiversidad y servicios ecosistémicos</b>
------------------------	--

<b>Acciones</b>	Identificación de los <b>servicios ecosistémicos que actualmente proporciona el caño que se verían afectados por amenazas climáticas</b> .
<b>Indicador</b>	Número de servicios ecosistémicos afectados por amenazas climáticas/ total de servicios ecosistémicos en el área de interés.
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Se articula al eje estratégico de desarrollo urbano bajo en carbono y resiliente al clima de la Política Nacional de Cambio Climático.

<b>Eje estratégico</b>	<b>Veeduría ciudadana</b>
------------------------	---------------------------

<b>Acciones</b>	<b>Procesos de control a políticas públicas, programas y planes ambientales relacionados con el ecosistema de manglar del Caño Juan Angola.</b> Actualmente existe una veeduría ciudadana para adelantar procesos de seguimiento a programas, planes o políticas públicas que tengan como objeto de intervención al ecosistema de manglar y para la exigibilidad en el cumplimiento de los fallos de acción popular.
<b>Indicador</b>	Número de procesos de control a política públicas, programas y planes ambientales relacionados con el ecosistema de manglar del Caño Juan Angola/total de política públicas, programas y planes ambientales.
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Se articula con la línea instrumental de planificación y gestión del cambio climático de la política nacional de cambio climático.

<b>Eje estratégico</b>	<b>Planificación y gobernanza climática</b>
<b>Acciones</b>	<b>Fortalecimiento de las capacidades organizativas</b> de los actores locales para la planificación del cambio climático.
<b>Indicador</b>	Número de nuevas capacidades organizativas fortalecidas para el cambio climático/capacidades ya existentes.
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Se articula con la línea instrumental de planificación y gestión del cambio climático de la política nacional de cambio climático.

## Eje estratégico      Planificación y gobernanza climática

<b>Acciones</b>	<b>Seguimiento y articulación de las acciones al Plan 4C.</b> Cartagena de Indias, competitiva y compatible con el clima.
<b>Indicador</b>	Número de seguimientos y procesos de articulación de las acciones al Plan 4C en la zona/total de acciones desarrolladas al Plan 4C.
<b>Tipo de estrategia</b>	Adaptación
<b>Relación - marco institucional</b>	Se articula con la línea instrumental de planificación y gestión del cambio climático de la política nacional de cambio climático.

Fuente: Martínez 2019, 56-59. Información obtenida de la construcción de las estrategias comunitarias de adaptación al cambio climático.

### Principales hallazgos

El desarrollo sostenible establecido en la Convención Marco sobre Cambio Climático, y en la Declaración de Río de Janeiro, refiere: ... *permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible*<sup>5</sup>. Pero, ¿se puede afrontar el cambio climático con base en normas que priorizan al desarrollo antes que a la conservación, la protección y garantía de la vida? (Escobar y Tous 2017). En Colombia se replica con solvencia el mismo discurso de prioridad económica al “establecer una arquitectura institucional que genere un sentido de necesidad intrínseca respecto a la gestión del cambio climático, dándole a los territorios la responsabilidad en sus acciones de acuerdo con sus capacidades y en sinergia con sus prioridades de desarrollo” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020), con responsabilidades comunes pero diferenciadas en los territorios, en un país donde los propietarios de las industrias petroquímicas, extractivas y dueños de la tierra se concentra en no más de cinco corporaciones privadas de capital extranjero, donde las jurisdicciones y fronteras territoriales desaparecen ante los intereses económicos que dominan las lógicas del mercado en contextos de represión,

---

<sup>5</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 2, objetivo.

coerción y violencia. Esta es la gran paradoja entre lo que se espera que ocurra con la aplicación de una gobernanza climática local institucionalizada donde los intereses globales modelan el territorio.

Para las entidades de orden nacional responsables de apoyar el nodo Caribe para el Programa Construcción de Capacidades para el Desarrollo Bajo en Emisiones (LECB) de PNUD, una iniciativa que promueve la cooperación entre instituciones relevantes, con la participación del sector público y la industria para identificar y formular Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) y Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones (LEDS) en los sectores públicos y privados, así como la gestión de inventarios de gases de efecto invernadero, y los sistemas de Medición, Reporte y Verificación (MRV), “al principio se pensaba que esto podría hacerse telefónicamente sin embargo se percibió que es más efectivo y genera mayor confianza el acercamiento presencial. Para lograr este acercamiento, fue necesario visitar la región y presentar los objetivos, tiempos y propósitos del proceso y resaltando los beneficios que este traería para el departamento” (Rojas 2017, 94). Esta lógica de trabajo permea las relaciones entre las instancias nacionales que al ser institucionalizada genera la misma réplica en las rutinas locales con proyectos previamente diseñados y cuyo vínculo es la socialización de los potenciales “beneficios.”

El aumento de resiliencia de los asentamientos irregulares no es prioritario en la ciudad “los planes locales que se han implementado, han tenido como factor preponderante el económico ( Lincoln Institute of Land Policy 2015, 23), “Me interesa mucho el tema de la recuperación de los ecosistemas en los cuerpos de aguas, tantos sistema de caños, lagos y canales porque es una competencia específica de Valorización y por esta razón me gustaría aterrizar muy bien esas líneas de acción”, afirmó el Director del Departamento Administrativo Distrital 2018. Según Martner y Máttar, 2012 citado por Castro (2014) existe una carencia de apoyo político a la planeación, el excesivo formalismo, el uso de políticas cortoplacista por los acuerdos financieros internacionales, sumado a la inestabilidad del gobierno local ha llevado a procesos de gestión aislados, inconclusos y débiles (Castro 2014, 3).

La institucionalidad climática de la ciudad de Cartagena de Indias expresa que las políticas y acciones de ordenamiento territorial ancladas a cambio climático presentan

los siguiente rasgos: primero, una normativa extensa y variada que surge alineada al marco y modelo nacional; segundo, un desarrollo técnico importante con apoyo de la cooperación internacional con tendencia a lo global; tercero, un fuerte enfoque institucional, pero con desafíos para disminuir su desarticulación en la praxis; cuarto, una visión prospectiva de competitividad económica con una escasa incidencia sobre los problemas estructurales actuales y, finalmente, una histórica subvaloración de la participación social en escenarios de discriminación, violencia y segregación (Castro 2014). En el caso concreto del estudio se evidencia que la ciudad de Cartagena de Indias “ha utilizado muy poco los instrumentos puestos a su disposición por la legislación nacional colombiana para implementar sus propios planes para la adaptación” ( Lincoln Institute of Land Policy 2015). O al menos, cumplir con las políticas que procuran los derechos fundamentales entre los que se citan el derecho a la vida, a una vida digna el cual incluye acceso a la energía, el derecho al acceso al agua, a la salud, a la alimentación, a la vivienda y libre determinación (Castillo 2017).

Con relación al abordaje temático del cambio climático la ciudad de Cartagena de Indias cuenta con datos e información y técnica relacionada con los efectos e impactos del cambio climático y ante ello ha generado un modelo institucional para la gobernanza climática y se ha insertado en la estructura Nodal Caribe, esto constituye una importante “pretensión” ante la necesidad de cumplir con el requisito de la cooperación internacional y de las fuentes de financiamiento climático que exigen este requisito como parte de sostenibilidad para el MRV de las NDC. El nodo Caribe ha permitido que todas las instituciones de orden nacional se vinculen y articulen a través del Proyecto GIR del PNUD; ha fortalecido la capacidad institucional de la región en los temas de Gestión del Riesgo, aunque “algunas veces se presentan dificultades para que los municipios cuenten con un delegado dentro del Nodo.” (Fedesarrollo. Fundación Ciudad Humana. Instituto para la Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG) 2013, 71), en términos generales la ciudad se ha ocupado de “hacer” que el tema de cambio climático sea parte de la agenda público-privada con apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

El contexto político y de gobernabilidad de la ciudad deja entrever la posibilidad de ejecutar políticas sociales y ambientales, colocando en el centro los ecosistemas urbanos, planificando la ciudad desde los impactos del cambio climático para ello será

necesario continuar fortaleciendo los procesos de gobernanza ambiental en la ciudad y de políticas redistributivas que disminuyan la brecha de inequidad. La puesta en marcha del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, su actualización en términos de indicadores y elaboración de nuevos proyectos que se articulen a las agendas organizativas de la ciudad, el compromiso por parte de los sectores económicos en reducir la huella de carbono y coadyuvar en la conservación de los ecosistemas será esencial para reducir la vulnerabilidad de la ciudad ante riesgos climáticos, en la medida en que se mejora y transforma la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas (Martinez 2020).

En el caso concreto de resistencia, protección y conservación del Caño Juan Angola los retos del derecho frente a problemáticas como el deterioro ambiental, los desechos tóxicos y peligrosos, el deterioro de la calidad de vida urbana y rural, la deficiente prestación de los servicios públicos, en contextos altamente vulnerables a los efectos del cambio climático son realidades que precisaron instrumentos jurídicos como la Acción Popular, tal como lo señala Sarmiento, "son los remedios procesales colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos" (Sarmiento 1992). Las acciones populares en el caso de Cartagena de Indias han generado cambios y marcado puntos de referencia donde la comunidad asume un rol de exigibilidad en una ciudad "destacada" por su liderazgo en la gobernanza climática. Además, refleja con claridad que los procesos de instauración de acciones populares tienen como denominador común la respuesta tardía por parte de los juzgados administrativos y del Consejo de Estado, sumado a ello, se evidenció la forma en la que las entidades asumen dichos fallos. En el sector La Unión, el Distrito apeló el resultado a través de la solicitud de ampliación del tiempo que le fue asignado para cumplir lo ordenado. Aprobada la acción popular el Distrito pidió un plazo, apeló ante la instancia superior el Tribunal de Bolívar en julio de 2018, y a partir de esa fecha le dio un año de plazo al Distrito para emprender las acciones que dieran paso a la recuperación del Caño en ese sector. En este periodo los entes de control urbano y las curadurías con las alcaldías locales otorgaron permisos a grandes construcciones a orillas del Caño Juan Angola en el sector de El Cabrero. Estos constructores eran identificados como "no llamados invasores" porque tenían un documento que los autorizaba para hacer talas de mangle y los rellenos de algunas aguas. "A la fecha no hay una autoridad que explique a ciencia cierta si entregaron esas licencias, y cómo los constructores las están dando en zona de baja mar" (Caraballo 2019).

La creación y uso de acciones populares como mecanismo de participación ciudadana de tipo (judicial), de exigibilidad de derechos y de denuncia argumenta la relación de interdependencia que existe entre derechos humanos y derechos ambientales, específicamente, al derecho al ambiente sano (Martinez 2020). Un punto de contradicción en los procesos de acciones populares es la falta de control y garantía con respecto a lo que se apela o resulta de un fallo, es decir, no se evidencia una estrategia de vigilancia para cumplir con los periodos establecidos y las responsabilidades otorgadas a las entidades públicas y privadas. Mientras el discurso institucional plantea: “Estamos haciendo un llamado a la comunidad a las reuniones que seguiremos realizando para contar con su participación y opinión para al final consolidar todo un plan de acción para la recuperación de este cuerpo de agua” (EPA 2020) para González citado por (Castillo 2017), este aspecto está relacionado con las características con las que surge el derecho ambiental: por un lado, como un derecho al servicio de los países menos desarrollados y, por otro, como un sistema de normas de carácter internacional contrapuesto con los intereses capitalistas y cuyo valor jurídico sigue siendo difuso (Castillo 2017), por ejemplo, la liquidación del convenio inter-administrativo de Relimpia en el Caño Juan Angola fue un hito contundente para los participantes durante esta experiencia porque mostró no solo el papel que juega la sociedad civil organizada, sino que además evidenció el cuestionable rol de las instituciones y las empresas privadas en la conservación de los ecosistemas de la ciudad a pesar de contar con un marco normativo que no se cumple, sumado a lo tardío de los procesos jurídicos y al rebote que provoca un fallo judicial entre las entidades que hacen parte de la misma arquitectura institucional que aborda el cambio climático y quienes representan a los sectores más importantes de la ciudad (Martinez 2020).

La experiencia de resistencia mostró aspectos importantes no solo en el uso de mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de las políticas públicas sino que brindó insumos a través de la construcción de estrategias de acuerdo a la priorización de las problemáticas entre ellas: (mal manejo de residuos sólidos, vertimientos de aguas residuales por parte de empresas privadas, construcción de asentamientos y rellenos legales e ilegales a orillas del ecosistema, desvalorización y desconocimiento por parte de la comunidad e instituciones sobre la importancia de un ecosistema de manglar, poca información y conocimiento sobre cambio climático en la comunidad y organizaciones,

manejo inadecuado sobre los mangles (tala), pérdida de biodiversidad, incumplimiento de los proyectos ambientales por parte del gobierno local relacionados con el Caño Juan Angola, y de los fallos en las acciones populares, la desarticulación institucional y comunitaria para la conservación del ecosistema), para ello se definieron seis ejes estratégicos armonizados con los programas existentes y en correspondencia con el marco normativo y de política pública enfocados en la producción de conocimiento, y sensibilización para el cambio climático; la sostenibilidad urbana para el cambio climático; la biodiversidad y servicios ecosistémicos; la gestión integral de los residuos sólidos; el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, y la mejora en la planificación para la gobernanza climática.

La conformación del comité técnico previo a consolidación de la veeduría ciudadana fue el espacio en el que confluye la comunidad, las organizaciones sociales, la institucionalidad y empresas privadas, mostrando las contradicciones en términos de intereses y apropiaciones que se habían reflejado en el diagnóstico, allí se expresó que, en los procesos de gestión ambiental y planificación urbana, la participación de las y los ciudadanas es fundamental para integrar otras formas de agenciar los territorios urbanos; proceso que hace que esta experiencia sea replicable en otros contextos y ciudades, porque insta a visualizar más allá de lo aparente el sentido y significado oculto que encierran palabras como la inclusión y la diversidad; evidencia la complejidad territorial en escenarios de poder y de oportunidad históricamente desiguales que se verán agudizados por el cambio climático. En esta experiencia un componente clave estuvo relacionado con la “legitimidad” de las acciones planificadas que se expresó no solo como un ejercicio de buena voluntad sino como un proceso que consagra y desarrolla prácticas sociales y educativas cargadas de múltiples perspectivas para problematizar, a través de un diálogo donde convergieron intereses diferenciados y comunes para el bien-estar colectivo, aspecto que se refleja con la conformación de equipo técnico e interinstitucional para problemática ambiental en el Caño Juan Angola (EPA, Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR; Policía Metropolitana, y UMATA, quien durante el periodo de pandemia por el COVID-19 ha estado activo.

## **Conclusiones**

La transferencia de temas globales como el cambio climático y la dicotomía entre norte y el sur global para ser traducidos hacia políticas públicas locales de desarrollo territorial. (Valencia et al. 2018) señala que, si bien los discursos globales son vinculados en la gestión pública, en la mayoría de los casos las acciones incorporadas e iniciativas locales ya existentes que resultan contrapuestas o en contradicción con estos preceptos se diluyen en el camino de la implementación, porque impera la lógica del mercado dominados por los actores en escenarios de poder. Para Valencia “el problema reside en haber cambiado el discurso sin haber cambiado las prácticas.” En casos como el cambio climático es clave entender que se trata de fenómeno que incluye las relaciones multiseculares a partir de espacios de cooperación y coordinación territoriales en modelos de desarrollo económico y político que difícilmente cambiarán, pero que sí pueden ser considerados en la agenda pública para favorecer el acoplamiento de una generación de políticas transectoriales que prioricen la vida en condiciones dignas a partir de “una lectura e interpretación de su historia, de sus cambios y transformaciones económicas, sociales y ambientales” (Ministerio de Justicia 2009, 2); es decir una comprensión integral del territorio donde todas las fuerzas, incluso aquellas que ejercen presión para que todo continúe de la misma manera, se vinculen.

Las políticas públicas y su incidencia en el abordaje del cambio climático cobran cada día una mayor trascendencia al comprender que es un fenómeno situado y provocado en contextos donde convergen una multiplicidad de factores, desde esta perspectiva puede ser influenciado por las políticas ya aplicadas en los diferentes sectores. Cuando las y los actores locales entienden cómo los marcos normativos y las políticas públicas existentes pueden dar prioridad en sus planes y programas a iniciativas adaptativas, de mitigación y resiliencia climática o incorporarlas como oportunidades de innovación. Sumado a lo anterior, el rol de la ciudadanía es clave en procesos de adaptación y mitigación al cambio climático en su relación intrínseca con los ecosistemas urbanos, desde sus distintas expresiones y acciones. No obstante, es necesario que los procesos de incidencia, control, seguimiento y de veeduría sean más constantes tanto para exigir políticas o planes mejoras o cambios en la implementación al igual que denunciar o exigir de estos. El debate sobre cambio climático debe cuestionar necesariamente los modelos de desarrollo de las ciudades, los modos producción, los procesos de urbanización, turismo e incluso aquellos relacionados con la gentrificación y marginalización, situando a comunidades a escenarios de riesgos climático, es decir, la

discusión, las estrategias y acciones sobre cambio climático deben ser interdependientes con otras dimensiones del ámbito social (Martinez 2020).

La investigación acción participativa, como marco metodológico y dispositivo político puede ser una herramienta de transición poderosa para el abordaje de iniciativas relacionadas con la adaptación y mitigación del cambio climático porque sitúa en el centro la participación y los saberes más allá de roles o etiquetas institucionales, facilita una comprensión holística de la realidad; ha demostrado ser eficaz para promover cambios sociales, porque es capaz de trabajar a distintos niveles en escenarios complejos. En este sentido, no sólo promueve el cambio como proceso, sino que favorece la incorporación de nuevas capacidades y la organización para que puedan continuar el proceso por sí mismos, así como incidir en ámbitos diversos (Mendoza 2015).

## Referencias

- Lincoln Institute of Land Policy. "Aumento de resiliencia al cambio climático en asentamientos informales de dos ciudades latinoamericanas: Condega y Cartagena." Working Paper WP15MS1SP, Condega (Nicaragua) y Cartagena (Colombia), 2015.
- Acción Popular*. 2009-0084 (Procuraduría 65 Judicial I Administrativa de Cartagena, julio 13, 2015).
- Aguirre, Martínez Estuardo. *Análisis de los instrumentos de la política pública de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local, desde la institucionalidad del Estado ecuatoriano*. Tesis de maestría, Quito: FLACSO Ecuador, 2016.
- Alcaldía de Cartagena. *Perspectivas del medio ambiente urbano: Geo Cartagena*. Cartagena, 2009.
- Alcaldía de Cartagena de Indias. "Plan de Desarrollo de Cartagena "2020-2023".  
Diagnóstico base para formular líneas bases del Plan de Desarrollo, Cartagena de Indias, 2019.
- Alcaldía de Cartagena de Indias, MADS, INVEMAR, CDKN y Cámara de Comercio de Cartagena. *Plan 4C: Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima*. Resumen Ejecutivo, Cartagena de Indias: Editores: Zamora

- Bornachera, Anny Paola; López Rodríguez, Ángela; Martínez, Claudia y Lacoste, Mathieu, 2014.
- Alcaldía de Cartagena. "Plan 4C. Cartagena de Indias, competitiva y compatible con el clima." *Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible*. 2014.
- Álvarez León, Ricardo & Álvarez, José Ricardo. "Legislación Colombiana relacionada con los ecosistemas de manglar." *Arquivos de Ciências do Mar Fortaleza*, 2016: 115 - 131.
- Asociación Ambiente y Sociedad,. agosto 3, 2018.  
<https://www.ambienteysociedad.org.co/ley-no-19312-7jul2018-por-la-cual-se-establecen-directrices-para-la-gestion-del-cambio-climatico/> (accessed noviembre 15, 2019).
- Benz, Arthur. *El Estado moderno Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid: Revista de Estudios Políticos (nueva época), 2010.
- Burbano, Galeano Mario. *Incidencia de diferentes concepciones conceptuales en la definición de las políticas públicas: el caso de las políticas de adaptación y mitigación al cambio climático, en Colombia y Ecuador, en el período 2008-2012*. Tesis, Quito, Ecuador: Repositorio digital UASB, 2017.
- Caraballo, Jennifer, and Ana Larrea. "Reconstrucción de la memoria histórica del Caño Juan Angola." In *Memoria, territorio y participación. Una mirada de los y las jóvenes al cerro de popa*, 35-60. Bogotá: CINEP, 2018.
- Carrillo, Alfonso Torres. "Acción colectiva y subjetividad. Un balance desde los estudios sociales." *Revista Folios*, 2009: 51-74.
- Carrillo, Torres Alfonso. "Acción colectiva y subjetividad. Un balance desde los estudios sociales." *Revista Folio*, 2009: 51-74.
- Castillo, Cubillo Clarissa. "El derecho a un ambiente sano y su relación con el cambio climático." In *Cambio climático, energía y derechos humanos*, by Guanipa Henry Y Javier Tous Chimá Jiménez, 22-33. Bogotá D.C. Colombia: Ediciones Ántropos Ltda, 2017.
- Castro, Alfaro, Alain. "Territorial planning in Cartagena City: a dialectical relationship between sustainable." *AGLALA ISSN 2215-7360*, 2014: 1-20.
- Centro de pensamiento de Cartagena y Bolívar. "LINEAMIENTOS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN CARTAGENA DE INDIAS Y BOLIVAR." Documento de trabajo, Cartagena, 2019.

- CINEP. *Centro de Investigación y Educación Popular. Memoria, territorio y participación, una mirada de los y las jóvenes al Cerro de La Popa*. Investigación, Cartagena de Indias: Pictograma Creativos, 2018.
- DAPRE. "Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia." julio 20, 1991.  
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf> (accessed octubre 31, 2019).
- El Universal Cartagena. "Caño Juan Angola: el más contaminado de Cartagena." *El Universal de Cartagena*, abril 2019, 2019: 1.
- EPA. Cartagena de Indias, 2020.
- . *Establecimiento Público Ambiental de Cartagena*. 2016.  
<http://epacartagena.gov.co/nosotros/mision-y-vision/> (accessed octubre 2019).
- . *Observatorio ambiental de Cartagena de Indias*. 2015.  
<http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/proyecto-cienaga-de-la-virgen/cienaga-de-la-virgen/> (accessed octubre 2019, 20).
- Escobar y Tous, Javier. "El breve recorrido de la utopía a la distopía: el discurso de la sostenibilidad." In *Cambio climático, energía y derechos humanos. Desafíos y perspectivas*, by Guanipa Henry y Tous Chimá Javier Jiménez, 105-126. Bogotá, D.C. Colombia: Ediciones Ántropos Ltda, 2017.
- Fedesarrollo. Fundación Ciudad Humana. Instituto para la Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG). "Ciudades y Cambio Climático en Colombia." Estudio, Bogotá, Colombia, 2013.
- Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco. *Diagnóstico ambiental de los cuerpos internos de agua de la ciudad de Cartagena de Indias*. Informe de Diagnóstico, Cartagena de Indias: Editor: Leidys Suarez Esquivia, 2010.
- Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco. *Manglares de Cartagena de Indias. "Patrimonio Ecológico y fuente de biodiversidad"*. Estudio, Cartagena de Indias: Suarez Esquivia Leidys, 2010.
- García, Pérez Sandra. *Conceptos relacionados con el tema de ecosistemas. Aprendizajes desde un área natural*. Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Gligo, N. y otros. *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Copyright © Naciones Unidas, Santiago: Libros de la CEPAL, N° 161 (LC/PUB.2020/11-P) Comisión Económica para América Latina, 2020.

- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. *Primer Informe Bienal actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático*. Capítulo 1. Informe bienal de país, Bogotá D.C.: Presidencia de la República, 2015.
- IDEAM; PNUD; MADS; DNP; Cancillería. *Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Bogotá , 2017.
- IDRC Canadá. *Construyendo resiliencia en la Bahía de Cartagena*. Información proyecto <https://www.idrc.ca/en/project/building-resilience-cartagena-bay>, Cartagena de Indias: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2019.
- Invenmar, MADS, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y CDKN. "Integración de la adaptación al cambio climático en la y gestión sectorial." Cartagena de Indias, 2014.
- IPCC. *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* . Informe de síntesis, Ginebra: Grupo de Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático , 2014.
- Knoepfel, Peter. Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa. "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones." *Ciencia Política No. 3* (Ciencia Política nº 3 ), 2007: 6-29.
- Lampis, Andrea. "Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas una vinculación necesaria." *Postigo, edit.* (En Julio C. Postigo, edit., Cambio climático, movimientos sociales), 2013: 29-50.
- MADS. "Política Nacional de Cambio Climático." Documento para tomadores de decisiones, Bogotá Colombia. , 2017.
- Martí, Joel. "La Investigación- acción participativa. Estructura y Fases." In *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/I*, by Tomas R Villasanté, Manuel Montañés and Martí Joel, 50-75. Madrid: El viejo topo, 2000.

- Martinez, Agustina Victoria. "Estrategias de resistencia, gobernanza ambiental y climática en ecosistemas urbanos: La defensa del Caño Juan Angola, en Cartagena de Indias–Colombia." Tesina, Cartagena D.C., 2020.
- Mendoza, Velásquez Sonia Astrid. Cano, Muñoz Juan Guillermo. Rojas, Sánchez Fabián. "Acción comunitaria frente al fenómeno del cambio en el páramo de la región del Guavio, Cundinamarca, Colombia." *Revista de Investigación Agraria y Ambiental – Volumen 6 Número 1. ISSN 2145-6097*, 2015: 267-279.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "NDC de COLOMBIA." Proceso de actualización de la NDC, octubre 2020. Documento borrador, Bogotá, 2020.
- Ministerio de Justicia. "Cartilla GSI." Módulo educativo, Bogota, D.C. Colombia, 2009.
- Molano, Frank. "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea." *FOLIOS*, 2006: 3-19.
- Morales, Cabeza Israel. "Desequilibrios territoriales en Cartagena de Indias, análisis desde la distribución de los equipamientos." *Perspectiva Geográfica Vol. 19 No. 1.*, 2014: pp. 145-164.
- Múnera. "El fracaso de la nación: Región, clase y raza en el Caribe colombiano." *Ancora*, 1988: (1717-1810).
- Naciones Unidas. "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático." 1992.
- Observatorio ambiental de Cartagena de Indias. n.d.  
<http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/ecosistemas/lagunas-y-cuerpos-de-agua-internos/generalidades/> (accessed junio 2019).
- Ostrom, E. "Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions ." *Cambridge University Press.* , 1990: pp. 53 y ss.
- Pecqueur, Bernard. "Del agotamiento a la sublimación: ¿sigue siendo útil la noción de territorio?" *Geografía, economía y sociedad*, 2009: 55-62.
- Pérez-Murica, Angela, Everaldo Lamprea-Montealegre, and Catalina Vallejo-Piedrahíta. "MEDIO AMBIENTE Y ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA: UN ESTUDIO EMPÍRICO." *Vniversitas*, 2017: 209-248.
- PNUMA y otros . "GEO Cartagena: Perspectiva del medio ambiente urbano." Informe, Cartagena de Indias, 2009.
- Radio RCN. "Consejo de Estado ordena plan de restauración para la bahía de Cartagena." Nota, Bogotá, 2020.

- Revista *Ámbito Jurídico*. "La Acción de Tutela en Colombia."  
<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/la-accion-de-tutela-en-colombia/>, Bogotá, 2012.
- Rojas, Aristizábal María Teresa. *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono. Dirección de Cambio Climático*. Bogotá: PNUD LECB. Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia, 2017.
- S.A. "Acción Popular. Antecedentes legislativos. Acción Popular. Naturaleza jurídica. Derechos Colectivos." 2000.
- Sabourin, Eric, Gilles Massardier y Osvaldo Sotomayor. "“Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación.” *Revista Mundos Plurales 3 (1)*, 2016: 75-98.  
<http://hdl.handle.net/10469/8829>.
- Sarmiento, Palacio Germán. "Germán Palacio Sarmiento "Las acciones populares y la defensa del medio ambiente", en *Derecho medio ambiente*, Bogotá, 1992, p. 231." *"Las acciones populares y la defensa del medio ambiente"*. Bogotá, 1992. p. 231.
- Silva, Armando. *Los Imaginarios nos habitan*. Quito, Ecuador: Crearimagen, 2008.
- SNC. *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. 7 capítulos. 437, Bogotá: Ideam. República de Colombia. , 2010.
- Uribe, Eduardo. *El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015.
- Uvalle, Berrones. "Los fundamentos institucionales de la gestión pública." *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 2002. 1-3.
- Valencia-Perafán, Mireya. Et al. "Políticas públicas para el desarrollo territorial." *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial No. 17*, 2020: 25-40.
- Villalba, Juan. "Sociedad geográfica de Colombia." n.d.  
<https://www.sogeocol.edu.co/documentos/Manglares.pdf> (accessed octubre 21, 2019).

Zúñiga Herazo, L., & Valencia López. "Ciudadanía y democracia en Cartagena: entre la exclusión social y el clientelismo político. *Reflexión Política* ." *Vol. 18 Núm. 36: Reflexión Política*, 2016: 144-157. <https://doi.org/10.29375/01240781.2658>.