

## **Desplazamiento climático y relocalización planificada en Colombia: El caso de Gramalote**



**DISPLACEMENT SOLUTIONS**



Figura 1: Gramalote después del proceso de remoción de masa del 2010. Imagen: Kadir van Lohuizen/NOOR

**Agosto, 2015**

## Tabla de Contenidos

<b>I. Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>4</b>
Comunidades afectadas por el desplazamiento climático .....	4
El impacto y las respuestas a La Niña 2010-2011 .....	4
La reconstrucción y relocalización planificada de Gramalote .....	5
Lecciones aprendidas del proceso de relocalización .....	6
El marco internacional sobre los derechos de las personas desplazadas climáticas .....	7
Conclusión .....	7
Recomendaciones .....	7
1. Recomendaciones al Gobierno de Colombia.....	7
2. Recomendaciones al Fondo Adaptación .....	8
<b>II. Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>III. Panorama de los eventos de La Niña 2010-2011: sus daños y las respuestas del gobierno colombiano.....</b>	<b>13</b>
Los eventos climáticos.....	13
Perfil de las personas afectadas .....	13
La respuesta del gobierno colombiano a los eventos de La Niña 2010-2011 .....	14
Marco legal para la gestión del desastre y recuperación .....	14
La financiación para cubrir la emergencia, la recuperación y la reconstrucción .....	17
La arquitectura institucional para administrar la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción .....	17
<b>IV. Los impactos de los eventos de La Niña 2010-2011 en el municipio de Gramalote y en su gente.....</b>	<b>20</b>
Introducción.....	20
La evacuación, el colapso, y la promesa de construir un nuevo Gramalote .....	20
El impacto emocional de la destrucción de Gramalote .....	23
La movilidad de los Gramaloteros después del desastre.....	24
Los albergues temporales y los subsidios de arrendamiento.....	25
Los retos de la educación de los niños y jóvenes desplazados de Gramalote.....	27
<b>V. La gerencia del proceso de relocalización planificada de Gramalote .....</b>	<b>29</b>
Fase preparatoria: El Ministerio de Vivienda .....	29
Primera etapa: El proceso liderado por Servivienda .....	30
Segunda etapa: El proceso en manos del Fondo Adaptación (abril de 2012- septiembre de 2013) .....	32
Tercera etapa: El Fondo Adaptación comienza a trabajar en los detalles de la relocalización y subcontrata a AECOM para la gerencia del proyecto (enero de 2013- febrero de 2015).....	36
Cuarta Etapa: El Fondo Adaptación una vez más asume la gerencia del proyecto (desde febrero de 2015).....	41
<b>VI. Lecciones aprendidas del proceso de relocalización planificada de Gramalote....</b>	<b>44</b>
La necesidad de una amplia hoja de ruta para guiar un proceso de relocalización planificada .....	44

<b>La tierra está en el centro de cualquier proceso de relocalización de varias maneras importantes y diferentes .....</b>	<b>45</b>
<b>La necesidad de tener calendarios claros e hitos visibles en un proceso de relocalización .....</b>	<b>45</b>
<b>La importancia de un modelo de gobernanza participativo para guiar el proceso de relocalización .....</b>	<b>46</b>
<b>La necesidad de tener una gerencia visible y consistente en el proceso de relocalización .....</b>	<b>47</b>
<b>El importante papel de los actores locales y regionales en el proceso de relocalización ...</b>	<b>48</b>
<b>La relocalización planificada es mucho más que “un proyecto de vivienda”.....</b>	<b>48</b>
<b>La relocalización no es un proceso complejo que requiere una respuesta multisectorial.</b>	<b>49</b>
<b>VII. La aplicación en Gramalote de los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático .....</b>	<b>49</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>49</b>
<b>Definiciones básicas y principios fundamentales .....</b>	<b>50</b>
<b>Los derechos de las personas desplazadas climáticas.....</b>	<b>50</b>
<b>Obligaciones generales de los Estados con las personas desplazadas climáticas.....</b>	<b>51</b>
<b>Las obligaciones específicas de los Estados durante las distintas etapas del proceso de desplazamiento climático.....</b>	<b>52</b>
a. Etapa de preparación y planificación .....	52
b. Etapa de desplazamiento y post-desplazamiento .....	53
c. Etapa de retorno .....	54
<b>La definición de los derechos específicos de los Gramaloteros en el nuevo Gramalote .....</b>	<b>54</b>
<b>Los derechos de las personas desplazadas climáticas de Gramalote en el plan de reasentamiento .....</b>	<b>57</b>
<b>Un enfoque alternativo respecto a los derechos de las personas desplazadas climáticas de Gramalote con base en los Principios de Península .....</b>	<b>59</b>
a. Una lectura alternativa de las principales leyes colombianas aplicables al caso .....	59
b. Los Principios de Península que se aplican a las personas desplazadas climáticas de Gramalote en este tema específico.....	60
<b>VIII. La protección de los derechos de las personas desplazadas climáticas en los instrumentos internacionales .....</b>	<b>62</b>
<b>IX. Conclusiones.....</b>	<b>65</b>
<b>X. Recomendaciones .....</b>	<b>68</b>
1. Recomendaciones al Gobierno de Colombia: .....	68
2. Recomendaciones al Fondo Adaptación: .....	68
<b>Bibliografía .....</b>	<b>70</b>

## I. Resumen Ejecutivo

De finales de febrero a comienzos de marzo de 2015, una misión de investigación de *Displacement Solutions* visitó Colombia para conocer respecto de la situación del municipio de Gramalote, que fue completamente destruido por los fenómenos climáticos extremos de La Niña 2010-2011, y para revisar el estado de la relocalización planificada de la población a un nuevo sitio. La misión utilizó los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*<sup>1</sup> como marco de referencia para evaluar la situación.

### Comunidades afectadas por el desplazamiento climático

Gramalote está localizado en la cordillera oriental de Colombia, cerca de la frontera con Venezuela. Es el primer municipio en Colombia en proceso de relocalización en su totalidad como consecuencia de los acontecimientos relacionados con el clima directamente ligados con los cambios en el sistema climático.

En diciembre de 2010, la lluvia extrema durante "La Niña" desencadenó una serie de acontecimientos que dieron lugar a la destrucción de todo el pueblo. En el momento de la catástrofe Gramalote tenía una población de unas 6.800 personas (3.400 vivían en la zona urbana y la otra mitad en el área rural). La población fue evacuada y trasladada a los municipios cercanos. El presidente colombiano, Juan Manuel Santos, prometió reconstruir Gramalote en un nuevo sitio, y hacerlo "mejor que antes".

Casi cinco años han pasado desde la destrucción de Gramalote, sin embargo, la reconstrucción prometida y la relocalización del poblado todavía no se ha llevado a cabo, y la población del municipio continua desplazada.

### El impacto y las respuestas a La Niña 2010-2011

Gramalote es sólo uno de los muchos poblados afectados por los acontecimientos de La Niña 2010-2011. Colombia se vio afectada por lo que se conoce como "un evento multirriesgo" y entre septiembre de 2010 y mayo de 2011 el clima provocó 2.219 emergencias. Al menos 3,2 millones de personas, alrededor del 7% de la población de Colombia, se vieron afectados. El desastre causó cerca de 1.374 muertes, 56.393 heridos y 1.016 desaparecidos. Aproximadamente medio millón de viviendas fueron afectadas y clasificadas como dañadas o destruidas. Los acontecimientos afectaron alrededor de 1.000 municipios de los más de 1.100 municipios de Colombia. El costo total de los daños se estimó en US \$ 6 mil millones.

La magnitud de La Niña 2010-2011 abrumó por completo el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, dando lugar a su colapso. Por esta razón, el gobierno colombiano decidió crear un marco legal e institucional muy ambicioso para administrar la emergencia y la recuperación, basado en dos pilares principales. El primero fue conocido como

<sup>1</sup> Los Principios de Península son el primer instrumento jurídico internacional sobre los derechos de los desplazados climáticos y las obligaciones de los Estados y de la comunidad internacional hacia ellos. *Displacement Solutions* lideró la redacción de los Principios de Península y su publicación el 18 de agosto de 2013.

Colombia Humanitaria, que se hizo cargo de las necesidades de emergencia, tales como alimentos, vivienda, saneamiento, salud, y las reparaciones más urgentes de los damnificados. El segundo fue la creación del Fondo Adaptación para la reconstrucción de las principales áreas que fueron afectadas. Este fondo se basa en la premisa de que los graves daños producidos por La Niña 2010-2011 fueron un resultado directo de los cambios en el sistema climático. Por tal razón, un programa de reconstrucción debe considerar las medidas de adaptación adecuadas, y Gramalote ha sido uno de los proyectos iniciales de reconstrucción emprendidos.

### **La reconstrucción y relocalización planificada de Gramalote**

A pesar de los impresionantes esfuerzos del gobierno colombiano para responder a la emergencia causada por La Niña 2010-2011, la reubicación de Gramalote se ha caracterizado por los problemas, la frustración y los retrasos, lo que ha ocasionado un sufrimiento continuo a las víctimas del desastre. Dado que hay muy pocos estudios sobre relocalizaciones planificadas, este informe analiza en detalle el proceso de gestión de la relocalización de Gramalote, en un esfuerzo para ver qué lecciones se pueden aprender para éste y futuros proyectos de relocalización.

En casi cinco años que han pasado desde el desastre, ha habido cinco entidades diferentes a cargo de la supervisión y gestión del proyecto de reconstrucción y relocalización, y ésta todavía no se ha llevado a cabo. Se necesitaron dos años, y un cambio en la gerencia y del sitio de relocalización antes de que se identificara un segundo y último sitio, en un lugar llamado Miraflores. Desde entonces, el progreso ha sido obstaculizado por cambios adicionales en la gerencia, en las negociaciones para la compra de propiedades en el sitio de Miraflores, así como por retrasos en el proceso administrativo para la concesión de la licencia ambiental para construir el nuevo poblado. Estos cambios y retrasos han provocado una considerable desconfianza y polarización dentro de la comunidad de Gramalote, que continúa hasta hoy día. Al momento de la visita de la misión, a pesar de todos los avances en la atención dada a Gramalote, y a pesar de los avances concretos en la planificación y el diseño del proyecto de reconstrucción, los damnificados continuaban muy escépticos con respecto a todo el proceso de relocalización. El hecho de que el sitio de relocalización seleccionado en Miraflores haya permanecido inactivo hasta hace muy poco tiempo representaba una fuente importante de preocupación y sospecha.

La falta de claridad jurídica sobre los derechos de Gramaloteros ha hecho muy confuso uno de los temas más importantes en la reconstrucción: el número de viviendas a construir. Hasta hace poco sólo había promesas hechas por funcionarios gubernamentales de alto nivel que indicaban diferentes cantidades. Por ejemplo, a principios de 2013 el Ministro de Vivienda anunció que se construirían 400 viviendas como parte de un programa nacional de viviendas gratuitas para las víctimas de los acontecimientos de 2010-2011. El presidente Santos, sin embargo, ha declarado que en Gramalote se construirán en el total de 1.200 viviendas, 800 por el Fondo Adaptación, para reemplazar las viviendas de los antiguos propietarios, además de las 400 viviendas gratuitas que el Ministerio de Vivienda estaba planeando construir, que estaban destinadas a los arrendatarios. Sin embargo, el plan oficial anunciado por el Fondo Adaptación en mayo de 2015 indica que se tendrá un enfoque más restrictivo, al parecer debido al hecho de que el precio de la

reconstrucción será significativamente mayor que lo estimado originalmente. Este plan, que fue elaborado fuera del proceso de gobernanza participativa establecida bajo la Mesa de Trabajo de Gramalote, no tuvo el aporte de la comunidad afectada o sus representantes locales. Por otra parte, el marco establecido en el plan va más allá de este proceso, ya que sentará un precedente para futuras relocalizaciones.

En una nota más positiva, en abril de 2015, el contrato para construir el nuevo Gramalote fue finalmente otorgado a una empresa constructora, que incluirá la construcción de la plaza principal, la alcaldía, el mercado, las calles y las aceras, el agua y la red de alcantarillado, y la preparación del terreno para las primeras 400 viviendas. En el momento de publicación de éste informe, el trabajo ya había comenzado y estaba planeado que iba a estar listo en 14 meses. Esto ha creado una nueva ola de optimismo entre los damnificados, de que su desplazamiento pronto llegará a su fin.

## **Lecciones aprendidas del proceso de reubicación**

Este informe establece una serie de lecciones importantes que se pueden aprender del manejo del proceso de reubicación de Gramalote, tanto positivas como negativas. Por ejemplo, una serie de lecciones se derivan de los aspectos negativos mencionados anteriormente, como los frecuentes cambios en la gerencia, los retrasos y la falta de hitos identificables en el proceso. En el lado positivo, la creación en 2013 de la Mesa de Trabajo de Gramalote, compuesto por actores locales, regionales y nacionales con un interés en el proyecto, por ejemplo, fue una innovación clave de la gobernanza que facilita el diálogo y un proceso de compromiso entre dichos actores. Otros elementos positivos han incluido el desarrollo de un plan de acción que esboza claramente los pasos a seguir en el proceso de reubicación, y la prestación de asistencia humanitaria suficiente y los subsidios de arrendamiento a los damnificados en espera de reubicación.

En resumen, las principales lecciones aprendidas incluyen: la necesidad de una hoja de ruta amplia que esboze claramente los pasos que deben seguirse para guiar el proceso de reubicación planificada; la importancia de un modelo de gobernanza participativa; la necesidad de tener una gerencia visible y consistente durante el proceso; la necesidad de contar con un plazo claro y con hitos visibles en el proceso; la importancia del papel de los actores locales y regionales; la necesidad de reconocer que la tierra está en el centro de cualquier proceso de reubicación planificada y que se requerirá una considerable atención para asegurar que se atiendan adecuadamente los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad de los damnificados; y la necesidad de abordar la reubicación planificada como algo más que un proyecto de vivienda y como un proceso complejo que requiere una respuesta multisectorial.

El desastre Gramalote también demostró que un fuerte sentido del lugar y una asistencia humanitaria suficiente son factores importantes que disuaden a los damnificados de un evento relacionado con el clima de cruzar una frontera internacional. Aunque Gramalote se encuentra sólo a 49 kilómetros de la frontera internacional más activa entre Colombia y Venezuela, sólo 2 de más de 3.300 personas cruzaron al otro lado de la frontera tras el desastre, a pesar de su proximidad. El hecho de que el gobierno colombiano ofreció asistencia humanitaria, incluso en

la forma de subsidios de arrendamiento, a lo largo de los últimos cuatro años y medio fue un factor significativo que animó a las personas a permanecer en la zona.

## **El marco internacional sobre los derechos de las personas desplazadas climáticas**

La experiencia en Gramalote y en otros lugares en Colombia ilustra que se necesita que el marco de protección internacional que rigen los desplazamientos internos, en virtud de los Principios Rectores de la Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos, se complementen con uno que se centre específicamente en el desplazamiento causado por el cambio climático y por los desastres naturales, como es el caso de los Principios de Península. En Colombia, donde ya existe una amplia población desplazada como consecuencia de un conflicto armado interno, la protección jurídica ofrecida por los Principios Rectores de la ONU ha demostrado ser de gran utilidad. Sin embargo, dado que los actores armados en Colombia han utilizado el desplazamiento interno como una herramienta en el conflicto también es considerado como un delito. La comunidad de derechos humanos en Colombia ha argumentado en favor de un tratamiento especial de los desplazados internos mediante el contraste entre la situación de las personas desplazadas por el conflicto armado con la situación de las personas desplazadas por los desastres naturales. De esta manera, los Principios Rectores de la ONU sólo han tenido un alcance de protección muy limitado en esta última situación. El caso de Colombia muestra que la protección de las personas desplazadas por el cambio climático y por otros desastres naturales requieren de un instrumento jurídico como los Principios de Península, que abordan específicamente su situación.

## **Conclusión**

La reubicación de Gramalote se encuentra actualmente en una encrucijada. A pesar de que ha habido problemas significativos en los últimos cuatro años y medio, si se maneja correctamente el proceso de relocalización planificada podría terminar exitosamente en un futuro próximo. La gerencia actual del proyecto debe hacer el actual proceso más participativo. En particular, el marco jurídico actualmente propuesto, que el Fondo Adaptación está tratando de utilizar en Gramalote va más allá de este proceso específico, ya que también sentará un precedente para futuras relocalizaciones. Por tal razón, debe ser el resultado de un consenso entre la comunidad afectada y las autoridades locales, regionales y nacionales. Si, por el contrario, las decisiones se imponen sin la participación real de todos los actores involucrados, existe el riesgo de que el proyecto fracase. El Estado colombiano ha invertido una gran cantidad de recursos en el reasentamiento de Gramalote y no debería sacrificar esta inversión en el último minuto.

Los Gramaloteros han sufrido las consecuencias de ser desplazados climáticos durante casi cinco años, y están ansiosos de reiniciar sus vidas. El reloj está corriendo.

## **Recomendaciones**

### **1. Recomendaciones al Gobierno de Colombia**

- a. Cumplir con las obligaciones establecidas en los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados, del 2013, de reconocer y respetar los derechos de las personas desplazadas climáticas.
- b. Desarrollar una Política Nacional de Relocalización basada en las lecciones aprendidas de Gramalote y de otras experiencias internacionales.
- c. Revisar y modificar las normas de planeación urbana y regional pertinentes a ser aplicadas después de una catástrofe. Por ejemplo, el proceso para cambiar el uso del suelo, de rural a urbano, en una municipalidad y el proceso para obtener una licencia ambiental para construir un municipio en un nuevo lugar deben simplificarse y acelerarse cuando un municipio se enfrenta a un proceso de relocalización después de un desastre.
- d. Asegurarse de que la promesa hecha por el presidente Santos, de no sólo reconstruir y reubicar a Gramalote, sino también de hacer que la vida de los damnificados "mejore" en el nuevo lugar, se cumpla en su totalidad y no sea víctima de medidas de corte de gastos.
- e. Asegurarse de que los subsidios de arrendamiento para los desplazados climáticos se paguen de una manera oportuna, mensualmente en lugar de cada tres meses.
- f. Ampliar el tipo de experiencia representada en la Junta Directiva del Fondo Adaptación más allá de funcionarios de gobierno y de empresas, para incluir a quienes tengan experiencia en las ciencias sociales y en procesos de la relocalización, de tal manera que no solamente las perspectivas económicas dominen el proceso de toma de decisiones y que se tengan en cuenta plenamente las implicaciones sociales.

## **2. Recomendaciones al Fondo Adaptación**

- a. Honrar las "reglas del juego" que se han diseñado y acordado por los principales actores del proceso, incluido el propio Fondo Adaptación. Se debe respetar y fortalecer el proceso de toma de decisiones participativo creado en el 2013 con la Mesa de Trabajo de Gramalote. El Fondo Adaptación debería también apoyar la elaboración de un estudio sobre las lecciones aprendidas de la Mesa de Trabajo, como modelo de gobernanza para proyectos que involucran a actores locales, regionales y nacionales.
- b. Adoptar un enfoque jurídico más amplio en la definición de los derechos de las personas desplazadas de Gramalote, tomando en cuenta los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados.
- c. En línea con los Principios de Península, considerar el desarrollo de leyes y políticas sobre pérdidas y daños incurridos por las personas de Gramalote, incluyendo mecanismos para compensarlos por la pérdida de la vivienda, la tierra y la propiedad, y los medios de subsistencia debido al cambio climático. Se puede obtener orientación en los trabajos encargados por la COP18 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde el tema de las pérdidas y daños, y otras medidas compensatorias se ha convertido en un elemento central en la discusión actual.
- d. Considerar positivamente la petición de la comunidad para reconstruir las tres instalaciones públicas restantes que formaban parte del antiguo Gramalote: un matadero (quizás en asociación con municipios cercanos), una cancha de fútbol y un cementerio.

## II. Introducción

El pequeño poblado de Gramalote es el primer municipio de Colombia en proceso de relocalizarse en su totalidad como consecuencia de eventos relacionados con el clima, directamente ligados con los cambios en el sistema climático. Las lluvias extremas durante "La Niña" 2010-2011 desencadenaron una serie de eventos, incluyendo un deslizamiento de tierra y un raro proceso de remoción de masa (depresión)<sup>2</sup>, lo que combinado con un temblor de pequeña escala en la zona, resultó en la destrucción total del pueblo.

La lenta destrucción de Gramalote el 16 y 17 de diciembre de 2010 fue seguida de cerca por todo el país. Desde entonces, los medios de comunicación de Colombia han cubierto ampliamente la situación. Gramalote se convirtió en uno de los símbolos de la destrucción que afectó a Colombia durante los últimos eventos de "La Niña". Por el contrario, pocos colombianos son conscientes de lo que pasó en San Cayetano y Herrán, otros municipios que han tenido que relocalizarse, dado que dichos eventos fueron percibidos principalmente como aislados, y la cobertura de noticias tuvo una vida corta. Como el 70% de la población de Colombia vive en una de las tres cordilleras andinas que cubren una gran parte del país, la destrucción de Gramalote fue para muchos una clara indicación de que lo ocurrido allí podría ocurrir en cualquier lugar<sup>3</sup>.

*Displacement Solutions* decidió estudiar la situación en Colombia por las siguientes razones:

1. *Displacement Solutions* ha venido investigando el desplazamiento climático en Panamá como resultado del aumento del nivel del mar, y se consideró que sería útil analizar otros ejemplos de desplazamiento climático en otros lugares de América Latina.
2. La relocalización planificada dentro de las fronteras nacionales, como resultado de los desastres y el cambio climático se ha convertido en un área de interés a nivel internacional, desde que el Marco de Adaptación de Cancún 2010 llamó a los Estados a:

"Mejorar la acción sobre la adaptación (...) por medio de, entre otras cosas, lo siguiente: (...) (f) la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la

---

<sup>2</sup> Hay varios tipos de procesos de remoción de masa. El que destruyó a Gramalote fue una de falla del talud llamada depresión o deslizamiento rotacional. Las depresiones se definen como: "tipos de deslizamientos donde la rotación descendente de roca o regolito ocurre a lo largo de una superficie curva cóncava hacia arriba (deslizamientos rotacionales). La superficie superior de cada bloque que ha sufrido una depresión permanece relativamente inalterado, al igual que los bloques individuales. Las depresiones dejan cicatrices o depresiones arqueadas en la cima de la ladera. Las depresiones pueden ser aisladas o pueden ocurrir en grandes complejos que abarcan miles de metros cuadrados. A menudo se forman como resultado de las actividades humanas, y por lo tanto son comunes a lo largo de las carreteras donde las pendientes han quedado muy empinadas durante su construcción. También son comunes a lo largo de las riberas de los ríos y las costas del mar, donde la erosión ha socavado las laderas. Las fuertes lluvias y los temblores también pueden desencadenar depresiones". Nelson, Stephen (2014). La traducción es nuestra.

<sup>3</sup> De hecho, algunas municipalidades han expresado su preocupación por la posibilidad de sufrir un desastre como el que afectó a Gramalote. Ese es el caso, por ejemplo, del municipio de Vélez, en el departamento de Santander. *El Espectador*, "Se avecina otro Gramalote?", mayo 6 de 2013.

coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y la **relocalización planificada** como consecuencia del cambio climático, cuando sea apropiado, en el ámbito nacional, regional e internacional"(énfasis añadido).

La relocalización planificada "ha recibido mucho menos atención" que las otras dos formas de movimiento<sup>4</sup>, pero esto ha comenzado a cambiar desde la inclusión en los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*, en el 2013, de un conjunto de guías específicas sobre la relocalización planificada. Principios adicionales sobre el tema están en actualmente en proceso de elaboración por parte del *Brookings Institution* (entre otros). Un análisis detallado de la relocalización de Gramalote ofrece una oportunidad muy interesante para aprender algunas lecciones acerca de las características específicas de un proceso de relocalización causado por un evento relacionado con el clima.

3. El impacto de los eventos relacionados con el clima que se derivan de La Niña 2010-2011 en Colombia, sólo han sido parcialmente analizado hasta ahora, y hasta cierto punto simplificado por la literatura producida por fuera del país<sup>5</sup>. *Displacement Solutions* consideró que se requería de un análisis con mayor profundidad de los eventos, de su impacto y de la respuesta del gobierno colombiano. A pesar de algunas deficiencias en la respuesta, hay importantes lecciones que la comunidad internacional puede aprender, especialmente por los países que tienen un nivel de desarrollo económico similar a Colombia, respecto del enfoque adoptado por el gobierno colombiano para hacer frente a la emergencia, y el esfuerzo de recuperación y reconstrucción. Además, a pesar del intenso interés en Gramalote, todavía hay muy pocos estudios acerca de su proceso de relocalización planificado<sup>6</sup>.
4. El desplazamiento climático de los habitantes de Gramalote ocurrió en un área situada a sólo 49 kilómetros (34,4 millas) de la ciudad de Cúcuta, la frontera internacional más dinámica entre Colombia y Venezuela. Este hecho ofrece una excelente oportunidad para examinar los patrones de movimiento de la población de Gramalote, incluyendo la cantidad de personas que fueron desplazadas internamente, los que cruzaron la frontera internacional, y las razones que hay detrás de cada tipo de movimiento.
5. La situación en Colombia también ofrece una oportunidad para investigar la aplicación de estándares internacionales sobre desplazamiento climático. Durante los últimos años se ha producido un debate académico y político sobre la necesidad de un nuevo instrumento jurídico para proteger los derechos de las personas desplazadas por causas climáticas en todo el mundo. *Displacement Solutions* ha abogado en favor de un nuevo marco legal específico, y con este fin promovió la elaboración de los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*, en Agosto de 2013, que se enfocan en el desplazamiento climático dentro de los Estados. No obstante, ha habido oposición a la creación de nuevos instrumentos de protección que se ocupen de este tema.

<sup>4</sup> Ferris, Elizabeth (2012). Página 4.

<sup>5</sup> Thomas, Alice (2011; 2014a y 2014b).

<sup>6</sup> Anzellini, Vicente (2012); Rivera Chaves, Lorena (2014); Fondo Adaptación (2015).

Dicha posición se basa en el argumento de que las normas existentes, como los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos*, ya proporcionan protección suficiente, y que los esfuerzos deben dirigirse hacia la búsqueda de mejor protección para la población de desplazados climáticos que han cruzado una frontera internacional.

En este contexto, *Displacement Solutions* considera que ambos enfoques son necesarios y se complementan entre sí. Específicamente, para abordar el desplazamiento climático dentro de los Estados es útil tener una protección complementaria a los Principios Rectores. Los Principios de Península han venido cumpliendo dicho rol, sobre todo teniendo en cuenta que incorporan una serie de enfoques innovadores, principios y buenas prácticas que se han desarrollado en los últimos quince años para tratar específicamente los desafíos sin precedentes que plantea el desplazamiento en el contexto del cambio climático. El estudio de caso de Gramalote es una buena oportunidad de aplicar y mostrar los Principios de Península en acción en una situación concreta de relocalización planificada. Dado que en Colombia hay una combinación de personas que están desplazadas internamente por razón de la violencia y por el desplazamiento climático, y se ha desarrollado un marco jurídico y administrativo totalmente separado para hacer frente a cada tipo de desplazamiento, se consideró que la situación ofrecía una excelente oportunidad para poner a prueba esas posiciones y los Principios de Península.

6. Por último, *Displacement Solutions* también estaba interesado en compartir la herramienta legal de los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados*, con las personas desplazadas climáticas de Gramalote. Cuando estábamos terminando la redacción de este informe, se presentó un desarrollo importante en el proceso de relocalización planificada de Gramalote, ya que el gobierno colombiano finalmente publicó el Plan de Reasentamiento. Después de esperar cuatro años y medio, la gente de Gramalote por primera vez pudo ver lo que el gobierno considera son sus derechos específicos en el proceso de relocalización. Por esta razón, en este informe analizamos en detalle las implicaciones legales del plan y ofrecemos algunas posibles maneras de cómo la gente de Gramalote puede utilizar los Principios de Península para asegurar que sus derechos sean plenamente protegidos.

*Displacement Solutions* visitó las ciudades de Bogotá, Cúcuta y el municipio de Gramalote, entre finales de febrero y principios de marzo de 2015<sup>7</sup>. *Displacement Solutions* se reunió y entrevistó a funcionarios del gobierno a nivel nacional, regional y local, así como a desplazados climáticos de Gramalote, líderes comunitarios, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales.

Este informe es el análisis independiente más completo de la relocalización del municipio de Gramalote realizado hasta la fecha. Esperamos que contribuya a una mejor comprensión de las complejidades de un proceso de relocalización planificada causada por un evento relacionado con el clima. También esperamos que este documento contribuya al proceso de curación de los

---

<sup>7</sup> La misión fue conducida por Carlos Arenas. Agradecemos a Edilma Corredor, de la Cámara de Comercio de Cúcuta, y a su familia por su valioso apoyo.

Gramaloteros, que todavía llevan profundas heridas y traumas de la pesadilla que han soportado por más de cuatro años. El saber que personas en otras partes del mundo son conscientes de su situación y siguen su proceso de relocalización podría ofrecer al menos algún tipo de consuelo. Más importante aún, las lecciones aprendidas de su sufrimiento podrían ayudar a otras personas en Colombia y en otros lugares del mundo a mejorar el manejo de los procesos de relocalización planificada. Esperamos que al documentar la experiencia de la relocalización planificada de Gramalote contribuya a aprender de esta experiencia y ojalá pueda resultar en un menor tiempo de sufrimiento para otros.

Este informe está dividido en diez secciones. La primera sección contiene el resumen ejecutivo. Esta introducción es parte de la segunda sección. La tercera sección presenta una visión general de los eventos relacionados con el clima de La Niña 2010-2011, detallando sus daños y las respuestas del gobierno colombiano a la catástrofe. La cuarta sección resume los impactos de los eventos de La Niña 2010-2011 en el municipio de Gramalote y en su gente. La quinta sección detalla la gerencia del proceso de relocalización planificada de Gramalote. La sexta sección resume algunas de las lecciones aprendidas del proceso de relocalización planificada de Gramalote. La séptima sección aplica en Gramalote los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático. La octava sección examina la protección de los derechos de las personas desplazadas climáticas a la luz de los instrumentos internacionales. La novena sección destaca algunas conclusiones; y la décima sección se enfoca en una serie de recomendaciones al gobierno colombiano.



Figura 2: Calle de Gramalote. Imagen: Kadir van Lohuizen/NOOR

### **III. Panorama de los eventos de La Niña 2010-2011: sus daños y las respuestas del gobierno colombiano**

#### **Los eventos climáticos**

La Niña 2010-2011 en Colombia fue lo que se conoce como "un evento multirriesgo"<sup>8</sup>. Entre septiembre de 2010 y mayo de 2011, el evento resultó en 2,219 casos de emergencia, según lo informado por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD). De este total, 1.233 fueron inundaciones (55,6%), 778 deslizamientos (35,1%), 174 fueron vendavales (7,8%), 24 avalanchas (1,1%), así como otros 10 tipos diferentes de eventos (0,4%)<sup>9</sup>. En una época de lluvias típica alrededor de 1.212.964 hectáreas se inundaron en Colombia; sin embargo, los eventos de La Niña 2010-2011 doblaron la cantidad de tierra inundada en el país<sup>10</sup>.

Al menos 3,2 millones de personas, o alrededor de 859.714 familias (7% de los colombianos) se vieron afectadas por los acontecimientos de La Niña 2010-2011. El desastre causó cerca de 1.374 muertes, 56.393 heridos y 1.016 desaparecidos. Aproximadamente medio millón de viviendas fueron afectadas y fueron clasificadas como dañadas o destruidas. Los eventos de La Niña 2010-2011 afectaron alrededor de 1.000 municipios de las 1.100 municipalidades de Colombia.

#### **Perfil de las personas afectadas<sup>11</sup>**

- El 64,7% de las personas registradas como afectadas por La Niña 2010-2011 vivían en zonas rurales.
- El 65% de los hogares afectados tenía a un hombre como cabeza de familia.
- Cada familia afectada estaba conformada en promedio por 3,68 personas.
- De los 785.583 hogares reportados como afectados, 73,6% fueron afectados por las inundaciones, el 16,6% por deslizamientos de tierra, el 6,7% por vendavales, y el 3,2% por avalanchas.
- El 81,4% de los hogares afectados reportó al menos una persona en situación de vulnerabilidad (embarazadas, personas con discapacidad, personas mayores de 65 años de edad, niños menores de 12 años).
- Aproximadamente el 8,5% de las personas registradas reportó algún tipo de discapacidad (discapacidad física, mental, sensorial o verbal).
- El 2,5% de las personas registradas se auto-identificaron como miembros de un grupo étnico, la mayoría afrocolombianos o pertenecientes a pueblos indígenas.
- El 67,3% de los hogares hacen parte de alguno de los programas gubernamentales que tienen como objetivo eliminar la pobreza extrema, y alrededor del 6% también están

<sup>8</sup> Hoyos, N. et. al (2013).

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (2012). Página 17.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

registrados como desplazados como consecuencia del conflicto armado (en su mayoría ubicados en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó y Magdalena).

- El 63,4% de los hogares registrados reportaron daños en sus casas y el 34,2% en sus fincas. El nivel más alto de los daños se reportó en el departamento del Atlántico y se vieron afectados todos los tipos de activos.
- Según el tipo de tenencia de la propiedad afectada, el 81% informó ser propietarios sin hipotecas, el 1,7% propietarios con hipotecas, y el 16,6% eran arrendatarios.
- El 46% de los hogares con pérdidas en la agricultura y la ganadería se concentraron en los departamentos de Bolívar, Magdalena, Cauca, Córdoba, Nariño y Chocó.

### **La respuesta del gobierno colombiano a los eventos de La Niña 2010-2011**

Una misión de la CEPAL-BID valoró el costo total de los daños producidos por los acontecimientos de La Niña 2010-2011 en \$ 11 billones de pesos -US\$ 6 billones-. Los cinco sectores más afectados fueron: vivienda, con daños valorados en \$3,3 billones de pesos -US\$ 2,3 billones- (38,3%); transporte, en \$3,3 billones de pesos -US\$ 1,8 billones- (30,25%); energía, \$876 mil millones de pesos -US\$ 472 millones- (7,8%); educación \$770 mil millones de pesos -US\$ 415 millones- (6,9%); y el agropecuario, \$759 mil millones de pesos -US\$ 409 millones- (6,8%).

El modelo de gestión diseñado por el gobierno de Colombia para hacer frente a los eventos de La Niña 2010-2011 no fue creado de la nada. Se inspiró sobre todo por la experiencia y las lecciones aprendidas del FOREC, creado tras el terremoto que afectó a la zona del "Eje Cafetero" en 1999<sup>12</sup>. En Colombia, la experiencia del FOREC se considera como muy positiva<sup>13</sup>.

### **Marco legal para la gestión del desastre y recuperación**

El primer mandato del presidente Juan Manuel Santos fue inaugurado el 7 de agosto del 2010, pero los eventos de La Niña 2010-2011 habían comenzado desde junio de 2010. Durante los primeros meses de su mandato, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNAPD), que existía en ese momento, se encargó de manejar la emergencia. A medida que los eventos climáticos empeoraron, el 18 de noviembre de 2010, la Oficina de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior declaró el estado de calamidad pública en todo el país. Sin embargo, como la emergencia comenzó a crecer hasta llegar a proporciones sin precedentes, el gobierno nacional se dió cuenta de que el SNAPD no solamente estaba completamente abrumado, sino que había colapsado<sup>14</sup>. Es en ese momento que el gobierno colombiano decide crear un ambicioso marco legal para administrar la emergencia y la recuperación, que incluyó lo siguiente:

<sup>12</sup> El Presidente Santos ha señalado que Colombia Humanitaria se diseño con base en la experiencia del FOREC. Santos, Juan Manuel (2014).

<sup>13</sup> Sin embargo, algunas personas piensan que FOREC fue muy politizado y estuvo lejos de estar libre de corrupción. Entrevista a Jorge Hernández, oficial de emergencia en el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombiana. Bogotá, 9 de marzo 2015.

<sup>14</sup> Vargas Lleras, Germán (2011).

*i) Nuevas orientaciones generales para administrar el desastre:* El 7 de diciembre de 2010 el gobierno colombiano declaró, "la existencia de una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional"<sup>15</sup>. El mismo día el gobierno también declaró "el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días (...) con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la expansión de sus efectos"<sup>16</sup>. Como resultado, "El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica, y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias"<sup>17</sup>.

*ii) Nuevas normas para hacer frente a la evacuación y el reasentamiento de comunidades que viven en zonas de alto riesgo de desastres:* Algunas de las principales medidas tomadas fueron:

- *El Decreto 4674 de 2010 estableció normas especiales para evacuar a las personas, y un proceso para reasentar a las personas que viven en áreas de alto riesgo de desastre no mitigables:* Este decreto establece que los Alcaldes, Gobernadores y jefes de policía están a cargo de la protección de la seguridad y la vida de las personas que viven en zonas que se encuentran en alto riesgo de desastres como consecuencia de las lluvias extremas que afectan al país. Los Alcaldes, Gobernadores y jefes de policía también están encargados de la adopción de medidas tales como: i) ordenar las evacuaciones necesarias cuando la vida de las personas están en riesgo; ii) el desarrollo de programas para reubicar a las familias situadas en zonas de alto riesgo no mitigables; iii) la compra de las propiedades en zonas de alto riesgo de desastre no mitigables y la prestación de asistencia técnica para la búsqueda de alternativas de vivienda; iv) la aplicación de una metodología de acompañamiento integral a las personas que necesitan ser reubicadas para agilizar los procesos y brindar oportunidades a las personas para encontrar un hábitat más adecuado; v) la implementación de la metodología para establecer el Valor Único de Reconocimiento para hacer posible el reasentamiento de las personas.

De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 4674 de 2010, la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos es la encargada de la creación de un programa de reasentamiento y deberá mantener actualizado un censo de las familias y una lista de prioridades. El proceso de reasentamiento debe incluir: i) La provisión temporal de un lugar digno para vivir; ii) La compra de la vivienda en riesgo y/o los derechos sobre el edificio a ser demolido; iii) La asistencia y acompañamiento integral para la compra de una alternativa de vivienda; iv) la asignación y entrega de un valor único de reconocimiento (si se considera un caso legítimo) con recursos del Fondo Nacional de Calamidades; v) La coordinación con las

---

<sup>15</sup> Art. 1, Decreto N ° 4579 del 7 de diciembre, 2010.

<sup>16</sup> Art. 1, Decreto N ° 4580 del 7 de diciembre, 2010.

<sup>17</sup> Art. 3, Decreto N ° 4580 del 7 de diciembre, 2010.

autoridades locales para que las propiedades evacuadas por el riesgo no mitigables no sean ocupadas de nuevo.

- *El Decreto 4821 de 2010 adoptó medidas para garantizar la disponibilidad de suelo urbano para ser utilizado en proyectos de vivienda y relocalización de asentamientos humanos:* Este decreto creó los nuevos Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano-PIDU. Este decreto fue reglamentado más tarde por el Decreto 1490 de 2011.

*ii) Una nueva arquitectura institucional para hacer frente a la emergencia y la recuperación:* Como veremos en detalle en la siguiente sección, desde diciembre de 2010, el gobierno colombiano tomó la decisión radical de crear una nueva arquitectura institucional para hacer frente a la tragedia y la recuperación. Algunas de las medidas adoptadas fueron las siguientes:

- *Los Decretos 4702 de 2010 y 4830 de 2010 hicieron cambios al antiguo Fondo Nacional de Calamidades:* El Decreto 4702 creó un comité asesor de la junta directiva, conformado por miembros de las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y las organizaciones multilaterales (art. 1º). También creó el cargo de Gerente en el Fondo Nacional de Calamidades para estar a cargo de todas las actividades de coordinación necesarias durante las fases humanitarias y de rehabilitación de los eventos de La Niña 2010-2011 (art. 2º). Además, el Decreto 4702 establece que el comité nacional operativo del Fondo Nacional de Calamidades tendrá a cargo, entre otras, estas funciones: i) la búsqueda de soluciones de alojamiento temporal; ii) el desarrollo del censo; iii) el diagnóstico inicial de daños y perjuicios; iv) la atención primaria o básica a las personas afectadas; v) el suministro de ayuda básica de emergencia tales como alimentos, medicinas, etc; vi) El restablecimiento de condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental (Art. 5). Ambos decretos fueron reglamentados por el Decreto 2955 de 2011.
- *El Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo Adaptación:* "cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de 'La Niña' (...) para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo" (art. 1º). Este decreto fue reglamentado por los decretos 2918 de 2011; 2962 de 2011; 2785 de 2011 y el 4808 de 2011.
- *El Decreto 4147 de 2011 creó la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD):* Este decreto modificó por completo el antiguo Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que había estado en vigor desde 1989. La UNGRD tiene como objetivo el "dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar

el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres-SNPAD" (art. 3º).

- *Ley 1523 de 2012, estableció la política nacional y el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres:* El Capítulo VII de esta ley establece un régimen especial para hacer frente a situaciones de desastre y calamidad pública.

### **La financiación para cubrir la emergencia, la recuperación y la reconstrucción**

Según la autora Alice Thomas, a mediados de febrero de 2011 el gobierno colombiano rechazó la idea del Equipo Humanitario de País de las Naciones Unidas respecto a hacer un llamamiento inter-agencial por más de US\$60 millones<sup>18</sup>. Aunque en el corto plazo la decisión parecía miope, en el largo plazo resultó ser una buena idea y un acertado acercamiento. De hecho, el gobierno colombiano no sólo hizo el esfuerzo para financiar la emergencia y recuperación temprana con sus propios fondos, sino que también desarrolló un ambicioso plan de reconstrucción a largo plazo. Si el gobierno colombiano hubiera decidido basarse principalmente en la financiación de la comunidad internacional los recursos invertidos habría sido sólo una pequeña parte de lo que se invirtió y el aliento de la intervención hubiera sido casi mínimo<sup>19</sup>.

Para pagar por la ayuda de emergencia y la recuperación temprana, que se estimó inicialmente en alrededor de \$ 6,3 billones de pesos colombianos (US \$ 3,2 billones de dólares), el gobierno colombiano no hizo uso de la deuda interna ni la externa, sino que consiguió los recursos a nivel nacional, por medio de un cambio parcial en el destino de un impuesto a todas las transacciones financieras, un nuevo impuesto patrimonial, y mediante la ampliación de la base tributaria. De acuerdo con el ministro de Hacienda, los sectores colombianos que estaban siendo más favorecidos por la recuperación económica del país debían ser quienes pagaran la mayor parte<sup>20</sup>.

### **La arquitectura institucional para administrar la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción**

#### *i) El Fondo Nacional de Calamidades-Colombia Humanitaria:*

La primera medida tomada por el gobierno colombiano, en cuanto a la arquitectura institucional para hacer frente a la tragedia, fue transformar el antiguo Fondo Nacional de Calamidades (FNC). La estructura, el tamaño y los recursos disponibles para el FNC fueron transformados de tal manera que estuviera en capacidad de hacerse cargo de las necesidades de emergencia, tales como la alimentación, la vivienda, el saneamiento, la salud y las reparaciones más urgentes de los damnificados<sup>21</sup>. Se nombró un gerente

---

<sup>18</sup> Thomas, Alice (2011).

<sup>19</sup> El monto total de los fondos donados para hacer frente a La Niña 2010-2011 alcanzó los US\$150 millones, incluyendo las donaciones nacionales e internacionales. Zapata, Roberto Antonio (2014).

<sup>20</sup> Echeverry, Juan Carlos (2011).

<sup>21</sup> Antes de la reestructuración, el antiguo FNC administraba alrededor de US\$ 32 millones anuales. Murillo, Everardo (2011).

temporal<sup>22</sup>, y los fondos para los eventos de La Niña 2010-2011 se canalizaron a través de una cuenta separada en el FNC, llamada "Subcuenta Colombia Humanitaria"<sup>23</sup>. En ese sentido, el FNC-Colombia Humanitaria (en adelante, Colombia Humanitaria) no fue realmente una nueva institución, sino un equipo temporal, y fue liquidado en el 2014, dejando la experiencia en manos de la nueva Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD).

Colombia Humanitaria no se encargó de administrar o ejecutar los fondos. Siguiendo el modelo del FOREC, éstos fueron administrados por una entidad fiduciaria. Colombia Humanitaria jugó un papel de coordinador, con base en su trabajo con los gobiernos regionales y locales y los operadores independientes, la mayoría de ellos ONGs. Un miembro de la junta directiva de Colombia Humanitaria hizo el siguiente comentario respecto a la decisión de crear la organización: "[E]sta decisión no estuvo exenta de riesgos y dificultades. Para una organización de reciente creación (la subcuenta Colombia Humanitaria), iniciar la atención de dos millones y medio de damnificados y la reparación de daños múltiples, variados, cuantiosos y dispersos, representaba un reto logístico sin antecedentes"<sup>24</sup>.

Colombia Humanitaria invirtió \$5.3 billones de pesos (US\$2,9 billones) en las fases de emergencia y rehabilitación durante los acontecimientos de La Niña 2010-2011<sup>25</sup>. Casi la mitad de los fondos gastados (\$2,6 billones de pesos -US\$1,4 billones) fueron utilizados para acciones de rehabilitación a través de acuerdos con entidades de nivel nacional (incluyendo algunos organismos internacionales) para obras públicas mayores, medidas de fortalecimiento institucional, infraestructura social y reactivación económica. Otro 29% de los fondos gastados (\$1,6 billones de pesos -US\$ 875 millones) se utilizaron a través de las autoridades regionales y locales para obras públicas mayores y menores. La ayuda humanitaria, en forma de alimentos, kits de higiene, vivienda, reparación de viviendas y subsidios de arrendamiento representaron el 20.5% de los gastos. Los gastos de operación representaron sólo el 0,46% de los fondos gastados.

Diferentes actores, de muy diversos sectores, creen que la experiencia de Colombia Humanitaria fue en general positiva, a pesar de todos los problemas y deficiencias. Algunas organizaciones valoran que fue la primera vez que el gobierno colombiano proporcionó una respuesta más integral a un desastre natural, ya que no sólo asistió a la emergencia, sino que al mismo tiempo, ofreció acompañamiento a las comunidades en otras áreas<sup>26</sup>.

## *ii) El Fondo Adaptación*

---

<sup>22</sup> Everardo Murillo fue nombrado como gerente de Colombia Humanitaria. Murillo fue el antiguo y exitoso gerente del FOREC, el Fondo de que estuvo a cargo de la reconstrucción del Eje Cafetero de 1.999 al 2.002.

<sup>23</sup> Londoño, Jorge (2014).

<sup>24</sup> *Ibid.* Página 18.

<sup>25</sup> Colombia Humanitaria (2013?).

<sup>26</sup> Entrevista con Jorge Hernández, oficial de emergencia en el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombiana. Bogotá, marzo 9 de 2015.

La segunda columna central del modelo fue la creación del Fondo Adaptación, destinado a la reconstrucción de las principales áreas que sufrieron daños extensos por los acontecimientos de La Niña 2010-2011. Este fondo tomó en cuenta que los grandes daños producidos por La Niña 2010-2011 fueron un resultado directo de los cambios climáticos. Por esta razón, un programa de reconstrucción debería considerar medidas de adaptación adecuadas. Se decidió entonces que el enfoque del Fondo Adaptación debía basarse en estudios rigurosos y en evaluaciones<sup>27</sup>.

Originalmente, el presupuesto del Fondo Adaptación fue de alrededor de \$9.3 billones de pesos -US\$4,8 billones-. Medidas de mitigación del riesgo representaron el 28% del presupuesto, e incluyeron seis megaproyectos, de los cuales el más costoso fue el del Canal del Dique (\$1 billón de pesos -US\$525 millones), seguido por las inversiones que se necesitan en "El Jarillón de Cali" (\$823 mil millones de pesos -US\$429 millones), La región de La Mojana (\$600 mil millones de pesos -US\$313 millones) y la reconstrucción de Gramalote (\$163 mil millones de pesos -US\$85,5 millones). Sin embargo, los sectores que recibieron más recursos fueron vivienda y vías (\$2,1 billones de pesos -US\$1,1 billones- cada uno).



Figura 3: Plan de diseño urbano para el nuevo Gramalote. Diseño urbano: Camilo Santamaría – Arquitectura Urbanismo. Imagen: Ekoomedia.

<sup>27</sup> En este informe nos centramos principalmente en la estructura y en los recursos financieros originalmente asignados al Fondo Adaptación. Los fondos a ser invertidos en el Fondo de Adaptación son un blanco móvil. Un análisis más profundo y el seguimiento de todos sus proyectos y el uso de los fondos está más allá del alcance de este documento. En la sección cuarta vamos a ver en profundidad las acciones del Fondo Adaptación, que están relacionadas con su papel en el reasentamiento de Gramalote, desde su inicio hasta mediados de mayo de 2015.

## **IV. Los impactos de los eventos de La Niña 2010-2011 en el municipio de Gramalote y en su gente**

### **Introducción**

Gramalote es un municipio situado en el departamento de Norte de Santander, en la cordillera oriental de Colombia, cerca de la frontera con Venezuela. Gramalote fue fundado en 1857 y ya tuvo la experiencia de ser reubicado en 1880. En el momento del desastre en el 2010 tenía una población de alrededor 6.811 personas, de las cuales unas 3.400 vivían en la zona urbana y los restantes 3.412 en el área rural<sup>28</sup>.

Originalmente Gramalote era un típico pueblo pequeño situado en la parte noreste de Colombia. Sus áreas urbanas y rurales estaban económica, social y culturalmente interconectadas. La principal actividad económica de la zona urbana era la comercialización de lo que se producía o se necesitaba en las zonas rurales. El café, la caña de azúcar, los plátanos, y los cítricos son los principales productos agrícolas en la economía local. Muchas personas iban y venían entre la zona urbana y las zonas rurales para vivir y trabajar. Gramalote también se benefició de estar situado en las inmediaciones de otros municipios, como Santiago (12 km) y Lourdes (18,5 km). Cúcuta, la capital del departamento de Norte de Santander se encuentra a sólo 49 kilómetros de distancia, cerca de la frontera económicamente más activa entre Colombia y Venezuela.

La Iglesia Católica, incluyendo sus tradiciones religiosas y el papel del sacerdote local como un líder religioso y comunitario, juega un papel muy importante en la cultura del pueblo. De hecho, el mismo Gramalote fue fundado por un sacerdote católico. El edificio de la iglesia era la representación más emblemática del pueblo, y una gran fuente de orgullo para los Gramaloteros. Los principales eventos culturales eran las fiestas religiosas, como la Navidad, la Semana Santa y la fiesta de la "Virgen de Mongui".

En un pueblo pequeño con estas características el parque central es un lugar cultural y simbólicamente importante. El parque central es el principal lugar para socializar, conocer gente nueva y ver a viejos amigos, y es donde se organizan distintos tipos de actividades de la comunidad, como ferias locales, conciertos, etc. Las fuertes raíces y la conexión que las personas desarrollan con este tipo de pueblo están relacionadas con la forma en que está organizada su cultura. Físicamente, este tipo de pueblo es un producto de su gente y de su cultura<sup>29</sup>.

### **La evacuación, el colapso, y la promesa de construir un nuevo Gramalote**

Gramalote es un pueblo rodeado de empinadas montañas. Durante la noche del 16 de diciembre de 2010, después de varios días de lluvias muy intensas, el cerro La Cruz, uno de los cerros situados a las afueras del pueblo, hizo un ruido muy fuerte y se desplomó, destruyendo 25

---

<sup>28</sup> Alcaldía Municipal de Gramalote, Norte de Santander (2013).

<sup>29</sup> Oliver-Smith, Anthony (1986).

viviendas en el barrio Santa Anita. Afortunadamente, nadie resultó herido<sup>30</sup>. Según la testigo presencial Carmen Yáñez: "Esa noche empezó a sonar horrible y uno no sabía lo que estaba sucediendo. Sólo el viernes 17 (de diciembre) vimos que nuestra urbanización estaba destruida, pero nunca pensamos que llegara hasta el centro del pueblo, hasta el parque"<sup>31</sup>.

La gente en Gramalote no estaba completamente sorprendida por el deslizamiento de tierra. Durante casi dos años antes de la catástrofe el profesor de la escuela y los campesinos de la vereda Jácome, que se encuentra cerca del cerro La Cruz, trataron de llamar la atención a las autoridades locales de Gramalote sobre la presencia de grietas en algunas de las viviendas y en el suelo. Sin embargo, nadie les prestó atención<sup>32</sup>.

Incluso después del deslizamiento de tierra, muchos Gramaloteros seguían incrédulos respecto a la magnitud del peligro<sup>33</sup>. Después de que la noticia sobre el derrumbe llegó a las autoridades regionales y nacionales, el gobernador de Norte de Santander, en coordinación con el alcalde de Gramalote, dió la orden de evacuar Gramalote<sup>34</sup>. "La decisión de evacuar Gramalote fue muy difícil de tomar, ante la falta de certeza. Esa fue la decisión más delicada, dura y difícil de tomar. Eso garantizó que no hubiera pérdida de vidas. Fue un acto exitoso", recuerda Carlos Eduardo Rodríguez, quien trabaja en la oficina del gobernador de Norte de Santander<sup>35</sup>.

La orden de evacuar llegó el día 16. Esa noche, después de que otras casas en el barrio de Santa Anita comenzaron a colapsar y el suelo en varias partes del pueblo comenzó a agrietarse, casi todo el mundo finalmente creyó que era necesario evacuar. Sin embargo, hay informes de que algunas personas se negaron a salir y fueron obligadas a evacuar sus casas por parte de otros familiares y amigos<sup>36</sup>.

La evacuación fue muy caótica. Al parecer, el alcalde de Gramalote fue uno de los primero en salir del pueblo. Fue sólo después de la llegada de varios organismos de socorro, como la Cruz Roja Colombiana y representantes del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD), que se ejecutó una evacuación más organizada. Los autobuses enviados por la gobernación llevaron a la gente a los municipios vecinos de Lourdes, Santiago y Villa Caro, o a la ciudad de Cúcuta, ubicada alrededor de una hora y media de Gramalote. Las escuelas públicas fueron el principal destino de los evacuados a través del apoyo institucional<sup>37</sup>.

El Ejército de Colombia y la Policía Nacional también brindaron apoyo y se centraron en el mantenimiento de un nivel mínimo de orden en medio de la caótica evacuación de las pertenencias en camiones y camionetas. El saqueo fue generalizado, y ha tenido un impacto en

<sup>30</sup> Durán Pastrana, Jorge Luis. *Semaná*, "La última misa de Gramalote", diciembre 25 de 2010.

<sup>31</sup> Hernandez, Sixta Tulia, *La Opinión*, "Nos sentimos extraños porque no somos de acá, somos de allá", Gramaloteros", diciembre 17 de 2011.

<sup>32</sup> Anzellini, Vicente (2012).

<sup>33</sup> Entrevista con Darío Peñaranda, habitante de Gramalote. Gramalote, marzo 5 de 2015

<sup>34</sup> *El Espectador*, "Ordenan evacuación de habitantes de Gramalote, Norte de Santander", diciembre 17 de 2010.

<sup>35</sup> Entrevista con Carlos Eduardo Rodríguez, representante del gobernador en la Mesa de Trabajo de Gramalote. Cúcuta, marzo 6 de 2015.

<sup>36</sup> Durán Pastrana, Jorge Luis. *Semaná*, "La última misa de Gramalote", diciembre 25 de 2010.

<sup>37</sup> Anzellini, Vicente (2012).

la futura reconstrucción del tejido social, ya que muchas personas reconocieron a algunos de sus vecinos entre los saqueadores<sup>38</sup>.

El 22 de diciembre de 2010 el presidente Juan Manuel Santos sobrevoló las ruinas de Gramalote y luego se reunió en Cúcuta con su población desplazada. Allí se comprometió a reconstruir Gramalote en un sitio nuevo, y a hacerlo mejor que antes. Sus palabras fueron las siguientes:

"Acabo de sobrevolar este pueblo -muy lindo, además- yo no conocía Gramalote, y que pueblo tan bonito. Les quiero decir, primero que todo, que siento mucho lo que ha sucedido. Son cuestiones del destino, la naturaleza, nuestro Señor. Contra eso es poco lo que se puede hacer, pero es mucho lo que se puede hacer de aquí en adelante.

Entonces yo vengo a decirles a todos los ciudadanos de Gramalote que vamos a reconstruir el pueblo. Y no sólo que vamos a reconstruir el pueblo, sino que vamos a quedar mejor que antes (...) Vamos a hacer unos estudios geológicos pertinentes lo más pronto posible, para que ustedes mismos escojan dónde quieren reconstruir Gramalote, y ustedes escogen cómo se quiere reconstruir.

Le vamos a dar toda la ayuda (...) y créanme que Gramalote va a quedar mejor que antes (...) Vamos a ver como hacemos para, con el Gobernador, con el Alcalde (de Gramalote, Rafael Celis), ayudarles en ese período de transición. Vamos a acelerar ese proceso. Esto se demora porque ustedes saben que Gramalote fue construido después del terremoto. O sea que se ubicó supuestamente para protegerse del terremoto, y miren lo que acaba de suceder (...) y para además traerles las ayudas necesarias para que la actividad económica del pueblo se mantenga e inclusive se mejore.

(...) Vamos a ver cómo podemos darles otras actividades económicas, para que no solamente construyamos un pueblo bien bonito, bien lindo, mejor que el de antes, sino que tenga una actividad económica más dinámica. Esa es la idea, y créanme que yo me voy a comprometer personalmente para que eso suceda a la mayor brevedad posible (...) Vamos a salir mejor y más fortalecidos que antes. Ese es el espíritu con el que venimos a decirles a ustedes aquí, Gramaloteros, que no se preocupen, que van a estar en buenas manos y van a quedar mejor que antes"<sup>39</sup>.

La promesa del presidente Santos al pueblo de Gramalote ha sido la base de todo el proceso de relocalización planificada de Gramalote. Lo que se ha planificado y hecho hasta el momento para la relocalización de Gramalote no se puede entender sin tener en cuenta esta visión y promesa original.

---

<sup>38</sup> Entrevista con Luis Gonzalo Díaz, Coordinador General del Componente de Acompañamiento Social -Fase II-, de la Universidad de Pamplona. Cúcuta, marzo 4 de 2015.

<sup>39</sup> Sistema Informativo del Gobierno, "Palabras del Presidente Juan Manuel Santos luego del sobrevuelo por Gramalote, Norte de Santander". Presidencia Republica de Colombia. Diciembre 22 de 2010.

[http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Diciembre/Paginas/20101222\\_09.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Diciembre/Paginas/20101222_09.aspx).

## El impacto emocional de la destrucción de Gramalote

Uno de los primeros y principales impactos de ser víctima de una tragedia como la destrucción de Gramalote, es emocional. Es muy duro para las personas hacer frente al trauma producido por un desastre. En el primer aniversario de la catástrofe, Edilsa Maestre, una damnificada de Gramalote recordaba: "Ha sido muy duro. Ni sicológica ni emocionalmente lo he podido superar. Cada día el recuerdo es más duro. El cambio que hemos tenido es grande. A veces me deprimo mucho al ver que después de estar uno bien organizado, con su familia, de la noche a la mañana se pierde todo"<sup>40</sup>. Pedro Elías Escalante también ha compartido su historia: "Fue muy doloroso perder el pueblo, salir corriendo con las cosas y perder el empleo. Yo reparaba equipo médico en el hospital de Gramalote, y eso se acabó (...) Los niños me piden y me lloran que los lleve ya para Gramalote otra vez, por eso un día nos tocó con mi esposa cerrar la panadería e irnos todos para el pueblo para mostrarles como quedó y para que entendieran el porqué no podemos volver"<sup>41</sup>.

En la misma línea, Liliana Yañez, una mujer concejal de Gramalote declaró: "La gente de Gramalote, podría decir que toda, quedó muy traumatizada con lo que pasó, de ver cómo, de un momento a otro, les cambió la vida y tuvieron que abandonar de una manera abrupta su municipio, ver cómo el trabajo y esfuerzo de toda una vida, en un día terminó. Tuvieron queirse y dejar el arraigo con el municipio en cuestión de horas y esto llevó a la desesperación"<sup>42</sup>. Otro líder de la comunidad, comentó: "Hay personas que han atentado contra su propia vida (...) Hay otros Gramaloteros que se la pasan en Cúcuta tomando, están desesperados"<sup>43</sup>.

La Organización Panamericana de la Salud y el Gobierno de Norte de Santander diagnosticaron el impacto psicológico de la tragedia entre los Gramaloteros viviendo en Cúcuta<sup>44</sup>. El estudio encontró tres problemas principales: disfunción familiar (discusiones y violencia), alcoholismo, ansiedad y depresión. También encontraron que 112 personas necesitaban de seguimiento más personalizado.

De hecho, sólo unos meses después del desastre, un antiguo carnicero de Gramalote, de 58 años, que se encontraba desplazado en Cúcuta se suicidó apuñaleándose varias veces con su propio cuchillo. Según el padre Víctor Manuel Lazzo, sacerdote católico de la parroquia de Gramalote, dicho suicidio fue el punto más alto del impacto emocional de la tragedia. El padre Lazzo también mencionó que el desplazamiento ha causado desintegración familiar y falta de estabilidad económica y familiar. Para algunas personas con una mentalidad rural es muy difícil adaptarse a la vida en la ciudad. Otras personas se adaptan a la ciudad muy bien, y tal vez nunca retornen a Gramalote a vivir en un nuevo reasentamiento<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Hernandez, Sixta Tulia, *La Opinión*, "Nos sentimos extraños porque no somos de acá, somos de allá", Gramaloteros", diciembre 17 de 2011.

<sup>41</sup> Castañeda Guerrero, Juan Carlos, *La Opinión*, "Rico Pan Gramalote refleja el sabor que no todo está perdido", diciembre 19 de 2011.

<sup>42</sup> Torres Rico, Alfonso, *El Espectador*, "Suicidio y política: desastres de Gramalote", mayo 8 de 2011.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> Semana, "Gobierno admite 'debilidad' en atención psicosocial a víctimas de invierno", abril 1 de 2011.

<sup>45</sup> Entrevista con el Padre Victor Manuel Lazzo, Párroco de Gramalote. Gramalote, marzo 4 de 2015.

## La movilidad de los Gramaloteros después del desastre

Después del desastre, el 63% de los damnificados de Gramalote se trasladó a la ciudad de Cúcuta, que está localizada a sólo 49 kilómetros de distancia, pero cerca del 7,6% regresó a Gramalote. Hacia finales de 2012, alrededor del 50% de los Gramaloteros aún permanecía en Cúcuta, pero el 23% ya había regresado a Gramalote (ver tabla abajo). Las demás personas quedaron dispersas en varios municipios de Norte de Santander y de toda Colombia. Curiosamente, sólo dos personas cruzaron una frontera internacional, a pesar de la proximidad de la frontera con Venezuela.

A medida que la reubicación de Gramalote ha tomado más tiempo de lo que en un principio se esperaba, varias familias han decidido volver a vivir en el antiguo casco urbano o en sus alrededores. Primero, unas 30 familias se mudaron a vivir en el barrio "La Lomita", el único barrio que no colapsó. Más tarde, se construyó el albergue "La Palestina", y luego poco a poco, otras familias comenzaron la construcción de nuevas viviendas a lo largo de la carretera que conecta Gramalote con Santiago, cerca de la entrada del antiguo pueblo.

**Tabla No. 1: Municipios donde estaban ubicado los Gramaloteros, a comienzos del 2011 y hacia finales del 2012<sup>46</sup>**

Municipio	Departamento	Número de personas a comienzos del 2011	%	Número de personas hacia finales del 2012	%
Cúcuta	Norte de Santander	2.134	63,1%	1.609	49,4%
Gramalote	Norte de Santander	256	7,6%	764	23,5%
Santiago	Norte de Santander	254	7,5%	218	6,7%
Cornejo	Norte de Santander	109	3,2%	144	4,4%
Los Patios	Norte de Santander	124	3,7%	122	3,7%
San Cayetano	Norte de Santander	119	3,5%	64	2,0%
Lourdes	Norte de Santander	59	1,7%	61	1,9%
Salazar	Norte de Santander	37	1,1%	60	1,8%
El Zulia	Norte de Santander	72	2,1%	50	1,5%
Villa del Rosario	Norte de Santander	99	2,9%	45	1,4%
Bochalema	Norte de Santander	28	0,8%	36	1,1%
Chinácota	Norte de Santander	7	0,2%	16	0,5%

<sup>46</sup> Estos datos provienen de distintas fuentes, con diferentes metodologías y propósitos. Tal vez ninguna es del todo exácta, pero puede proporcionar una idea general de la situación. Por esta razón, los números totales no coinciden. Los datos del 2011 se originaron en el censo local, desarrollado por los comités locales de emergencia, y se han utilizado para entregar la ayuda humanitaria. El segundo grupo de datos fue el resultado de un censo realizado por la Universidad Simón Bolívar para el Fondo Adaptación. Sin embargo, hay algunas imprecisiones en la información, teniendo en cuenta que en dicho censo se reportaron 3.316 personas, pero aquí sólo aparecen 3.256, por lo que faltan 60 personas en estas cifras.

Bucaramanga	Santander	17	0,5%	11	0,3%
Sardinata	Norte de Santander	17	0,5%	10	0,3%
Villacaro	Norte de Santander	12	0,4%	8	0,2%
Pamplona	Norte de Santander	10	0,3%	7	0,2%
Puerto Santander	Norte de Santander	7	0,2%	7	0,2%
Bogotá	Distrito Capital	5	0,1%	5	0,2%
Calarcá	Quindío	8	0,2%	4	0,1%
Barranquilla	Atlántico	0	0,0%	3	0,1%
Villavicencio	Meta	0	0,0%	3	0,1%
Cali	Valle del Cauca	0	0,0%	2	0,1%
Medellín	Antioquia	0	0,0%	2	0,1%
<b>Venezuela</b>	<b>Venezuela</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>
Aguaclara	Norte de Santander	0	0,0%	1	0,0%
La Parada	Norte de Santander	3	0,1%	-	0,0%
Pamplonita	Norte de Santander	1	0,0%	1	0,0%
Ocaña	Norte de Santander	1	0,0%	-	0,0%
Curumaní	Cesar	2	0,1%	-	0,0%
Toledo	Norte de Santander	0	0,0%	1	0,0%
<b>TOTAL</b>		<b>3.383</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.256</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Gramalote (2012). Página 6; Universidad Simón Bolívar (2012). Página 166.

Algunas de las primeras familias que regresaron a Gramalote trabajaron escarbando las ruinas del viejo casco urbano y tratando de encontrar todo lo que fuera de valor, hasta que una pared cayó sobre una persona y la mató<sup>47</sup>. Como resultado, el gobierno local puso en vigor una prohibición de escarbar entre las ruinas<sup>48</sup>. Más tarde se decidió que el pueblo debía ser demolido para evitar más accidentes. Hoy, aparte de las ruinas de la iglesia, de la plaza central y el barrio La Lomita, el resto del pueblo se encuentra demolido.

## Los albergues temporales y los subsidios de arrendamiento

En Gramalote, los albergues temporales planificados fueron principalmente centros colectivos, en su mayoría escuelas de la ciudad de Cúcuta, pero también en los pueblos vecinos.

Adicionalmente, unas pocas familias que no se movilizaron lejos del área fueron alojadas en tiendas de campaña proporcionadas y organizadas por la Cruz Roja Colombiana. Unas semanas después del desastre, el Gobierno regional tuvo que decidir si se construían albergues

<sup>47</sup> La persona muerta en el accidente fue identificada como José Gregorio Parada. *Portafolio*, "Primera víctima mortal tras destrucción de Gramalote", abril 24 de 2012.

<sup>48</sup> Neuman, William, *The New York Times*, "Tricking Back to Live Among, and off of, a Hill Town's Ruins", mayo 10 de 2010.

temporales planificados o si era mejor ofrecer subsidios de arrendamiento. La opción preferida de los Gramaloteros fue la de los subsidios de arrendamiento<sup>49</sup>.

Sin embargo, al parecer dos factores jugaron un papel que influyó en la preferencia de los Gramaloteros por los subsidios de arrendamiento en lugar de los albergues temporales planificados. Primero, el gobierno de Norte de Santander había decidido construir uno de los albergues temporales en el municipio de Santiago. Sin embargo, el sitio seleccionado se inundó el día anterior a que comenzara la construcción, arruinando los planes. El segundo factor que pesó en la preferencia por los subsidios de arrendamiento fue que al parecer un oficial de alto rango de Colombia Humanitaria declaró que si se construían albergues temporales, Gramalote no sería relocalizado<sup>50</sup>. Como resultado la mayoría de Gramaloteros prefirió la opción de los subsidios de arrendamiento<sup>51</sup>. Los subsidios de arrendamiento parecían ser una buena escogencia dadas las opciones. Sin embargo, el principal problema con la opción de los subsidios de arrendamiento ha sido que ha dispersado a los Gramaloteros por todas partes, lo que ha hecho difícil su organización, la acción colectiva y hasta cierto punto, una atención más sistemática a sus necesidades.

La promesa de proporcionar subsidios de arrendamiento a las familias que fueron evacuadas de Gramalote la hizo por primera vez el entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, después de visitar Gramalote al día siguiente a la evacuación. El Ministro Vargas Lleras agregó: "Ese compromiso será hasta que se entreguen las viviendas definitivas a las familias"<sup>52</sup>. La misma promesa ha sido repetida por el presidente Santos en diferentes momentos durante los últimos cuatro años<sup>53</sup>. Esta promesa ha sido cumplida, y los Gramaloteros son quizás el único grupo de damnificados de los eventos de La Niña 2010-2011 que aún están recibiendo este tipo de ayuda humanitaria, más los mercados.

Según Pedro Luis Romero, quien se desempeña como Presidente de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote, hasta diciembre de 2014 se habían invertido \$20 mil millones de pesos colombianos -US\$10,6 millones- en ayuda humanitaria en Gramalote (\$13 mil millones de pesos -US\$6,9 millones- en subsidios de arrendamiento y \$7 mil millones de pesos -US\$3,7 millones- en mercados)<sup>54</sup>. Por esta razón él nos dijo: "Los Gramaloteros nunca hemos dejado de recibir ayuda. Aquí no ha habido negligencia por parte del Estado con los Gramaloteros"<sup>55</sup>. Sin embargo, los subsidios de arrendamiento se pagan cada tres meses y la forma de entrega no siempre es conveniente para todos, especialmente para aquellos que no pueden permitirse el lujo

<sup>49</sup> Entrevista con Carlos Eduardo Rodríguez, Coordinador para la reubicación de Gramalote en el Departamento de Norte de Santander. Cúcuta, marzo 5 de 2015.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> La Ministra de Vivienda fue citada diciendo que el 90% de los Gramaloteros preferían los subsidios de arrendamiento a los albergues. *La Opinión*, "Gramalote quedará en suelo gramalotero", Beatriz Uribe Botero", mayo 28 de 2011.

<sup>52</sup> *Semana*, "La tierra sigue tragándose a Gramalote", diciembre 20 de 2010.

<sup>53</sup> Véase, por ejemplo, *Vanguardia Liberal*, "Gramalote se reconstruirá en Miraflores y en tres años", diciembre 19 de 2012.

<sup>54</sup> Entrevista con Pedro Luis Romero, Presidente de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote. Cúcuta, marzo 5 de 2015.

<sup>55</sup> *Idem*.

de pagar el arriendo por adelantado y luego esperar a su reembolso a los pocos meses. Además, para algunas familias ha sido muy difícil encontrar un lugar para arrendar, especialmente en los municipios más cercanos a Gramalote<sup>56</sup>. Otros Gramaloteros han mencionado que han recibido apoyo, pero que siempre llega tarde. Luz Marina Gómez, por ejemplo, ha comentado: "Los dueños de las casas nos tienen desconfianza a los damnificados de Gramalote ... claro, porque no pagamos a tiempo"<sup>57</sup>.

En 2011 la Iglesia Católica decidió construir su propio albergue temporal para algunos de los Gramaloteros más necesitados. Con financiamiento de donaciones locales, Caritas Internacional, Trocaire (Irlanda), el gobierno de Alemania (BMZ) y la Diócesis de Cúcuta, compraron la finca "La Palestina" y con los mismos beneficiarios construyeron un albergue multi-familiar, que incluye una planta de tratamiento de agua y un sistema de saneamiento<sup>58</sup>. Actualmente viven allí alrededor de 81 familias, para un total de 200 personas<sup>59</sup>. Adicionalmente, hay otros dos pequeños albergues en Gramalote, construidos por la Cruz Roja Colombiana y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), uno llamado Campo Alegre (6 familias) y El Diamante (9 familias)<sup>60</sup>.

### **Los retos de la educación de los niños y jóvenes desplazados de Gramalote**

Uno de los principales problemas que enfrentaron los niños de Gramalote en los meses que siguieron a la destrucción del pueblo fue el de encajar bien en las escuelas de los diferentes municipios a donde fueron reubicados. También hubo informes de que los niños de Gramalote que estaban viviendo en Cúcuta tuvieron dificultades para acostumbrarse a las nuevas escuelas, y algunos incluso fueron víctimas de acoso (bullying)<sup>61</sup>. La deserción se volvió común entre los niños de Gramalote, y en el año siguiente al desastre las tasas de deserción alcanzaron el 50% en el Colegio Sagrado Corazón de Jesús, donde fueron enviados los niños de Gramalote para estudiar en el pueblo vecino de Santiago<sup>62</sup>.

Una solución temporal ha sido la construcción de 12 aulas (cada una de 6 metros por 7 metros), en la zona llamada La Franja, cerca del refugio de La Palestina, en un pedazo de tierra propiedad de la Iglesia Católica. La idea fue la de beneficiar a los niños desplazados que viven en Gramalote, así como a los que viven en los municipios cercanos de Santiago, Lourdes y Villacaro. Este proyecto se inauguró a finales de enero de 2013, y fue posible gracias al apoyo de

---

<sup>56</sup> Ese ha sido el caso de María Belén Aguilar, quien se mudó con su familia a vivir en las ruinas de Gramalote. "Regresamos porque la situación estaba muy difícil en Santiago, donde estuvimos más de un año. Nos pidieron el ranchito de bahareque que teníamos arrendado y no encontramos otra vivienda, porque allá no hay casas para alquilar". Peñaloza Pinzón, Arturo. *El Tiempo*, "Así se vive entre lo que alguna vez fue Gramalote", abril 21 de 2012.

<sup>57</sup> Guarnizo Alvarez, José, *El Colombiano*, "Los 56 muertos que no verán el nuevo Gramalote", abril 29, 2012.

<sup>58</sup> Pastoral Social de la Diócesis de Cúcuta (COSPAS). Video "Alojamientos temporales Albergue La Palestina". <https://www.youtube.com/watch?v=caZgSbsVrC4>

<sup>59</sup> Entrevista con Pedro Luis Romero, Presidente de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote. Cúcuta, marzo 5 de 2015.

<sup>60</sup> Alcaldía Municipal de Gramalote, Norte de Santander (2013).

<sup>61</sup> Torres Rico, Alfonso, *El Espectador*, "Suicidio y política: desastres de Gramalote", mayo 8 de 2011.

<sup>62</sup> *La Opinión*, "A 50% asciende deserción escolar del Sagrado Corazón de Jesús de Gramalote". Febrero 5 de 2013.

la alcaldía de Gramalote, la Gobernación de Norte de Santander, el SENA, el Fondo Adaptación, Pastoral Social y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>63</sup>.



Figura 4: Planos de la nueva escuela. Diseñada por Peñaranda Arquitectos: Jorge Iván Peñaranda Canal, Miguel Enrique Peñaranda Canal, Deisy Jolie Moreno Hernández, María Mónica Villamizar Flores, Marcos Arturo Mendoza Mantilla, Sergio Andrés Cáceres Carrillo.

Para el año escolar de 2013, aproximadamente 248 niños se inscribieron en el Colegio Sagrado Corazón de Jesús, donde las clases comenzaron a principios de febrero de ese año<sup>64</sup>. La construcción de la escuela provisional en Gramalote al parecer ha detenido el problema de la deserción escolar. Para el año escolar 2015, el número de alumnos matriculados había aumentado a 305. De acuerdo con Carlos Arturo Cohen, rector del Colegio: "Hemos aumentado el número de estudiantes lo que nos da la noción de que la gente se está devolviendo a su terruño, que es lo que nos complace. Antes andabamos en Santiago y teníamos 126 alumnos, hoy podemos educar a los niños de las veredas que también se habían quedado en el limbo"<sup>65</sup>. Además de las condiciones limitadas con las que opera la escuela, algunos de los nuevos problemas con la escuela provisional han sido el mal estado de las carreteras en la zona y la falta de seguridad (especialmente por la noche), lo que ha causado la pérdida de algunos equipos valiosos, tales como computadoras y otros electrodomésticos<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> *La Opinión*, “Estudiantes ‘desterrados’ de Gramalote tendrán un techo propio”, enero 18 de 2013; *La Opinión*, “Estudiantes gramaloteros estrenarán aulas de madera”, febrero 4 de 2013.

<sup>64</sup> *La Opinión*, “A 50% asciende deserción escolar del Sagrado Corazón de Jesús de Gramalote”, febrero 5 de 2013.

<sup>65</sup> Balaguera, Karina, *La Opinión*, “El Colegio es inseguro y necesita ayuda”, diciembre 21 de 2014.

<sup>66</sup> *Idem*.

Las decersiones no han sido un problema exclusivo de los niños de las escuelas de nivel primario y secundario. Desde el 2013 la Universidad de Pamplona en Cúcuta ha ofrecido 100 becas a estudiantes de Gramalote. Sin embargo, alrededor de un 30% se han retirado del programa<sup>67</sup>.

## V. La gerencia del proceso de relocalización planificada de Gramalote

Con fines analíticos hemos dividido la gerencia del proceso de relocalización planificada de Gramalote en cinco etapas principales hasta el momento, teniendo en cuenta la entidad que estaba supervisando y administrando el proyecto en cada etapa, y el modelo de gobernanza seguido, como se detalla en la tabla a continuación.

**Tabla No. 2: Etapas del proceso de relocalización planificada de Gramalote**

Etapas	Entidad supervisando el proceso de reasentamiento	Entidad administrando el proceso de reasentamiento	Modelo de Gobernanza	Fechas
Etapa preparatoria	Ministerio de Vivienda	Ministerio de Vivienda	N/A	Diciembre 22, 2010-Mayo 2011
Primera etapa	Ministerio de Vivienda	Servivienda	Comisión Inter-sectorial. Dirigió el trabajo hecho por SERVIVIENDA y estuvo a cargo de la secretaría técnica del acuerdo.	Mayo 2011-Abril 2012
Segunda etapa	Fondo Adaptación	Fondo Adaptación	Mesa de Trabajo de Gramalote	Abril 2012-Septiembre 2013
Tercera etapa	Fondo Adaptación	AECOM Technical Services, Inc.	Mesa de Trabajo de Gramalote	Enero 2013-Febrero 2015
Cuarta etapa	Fondo Adaptación	Fondo Adaptación	Mesa de Trabajo de Gramalote	Desde Febrero 2015

### Fase preparatoria: El Ministerio de Vivienda

La fase preparatoria fue supervisada y administrada por el Ministerio de Vivienda y se caracterizó por varios factores importantes. En primer lugar, el deseo del gobierno nacional de ayudar con las necesidades de vivienda de los Gramaloteros, que fue evidente a través de la oferta para construir algunos albergues o recibir subsidios de arrendamiento. En segundo lugar, la aprobación de la financiación (\$2 mil millones de pesos -cerca de US\$ 1millón)- para contratar una entidad que administrara el estudio de viabilidad para la relocalización<sup>68</sup>. En tercer lugar, la falta de comprensión por parte de varios funcionarios a nivel nacional y por

<sup>67</sup> Entrevista a Luis Gonzalo Díaz, Coordinador General del Componente de Acompañamiento Social-Fase II- de la Universidad de Pamplona. Cúcuta, marzo 4 de 2015.

<sup>68</sup> Semana, “Aprueban dos mil millones de pesos para reconstrucción de Gramalote”, marzo 3 de 2011.

parte de muchos Gramaloteros sobre la complejidad que supuso la tarea de encontrar un lugar adecuado para reubicar Gramalote.

Un factor adicional que contribuyó a retrasar decisiones importantes sobre la reconstrucción de Gramalote fue el hecho de que el alcalde de Gramalote en ese momento enfrentaba sus propios problemas, particularmente por el hecho de que su rol de liderazgo fue severamente cuestionado por la comunidad durante el proceso de evacuación. Además, antes de que el pueblo fuera destruido, también se cuestionó la legalidad de su elección. Finalmente, cuatro meses después de la tragedia, las autoridades judiciales decidieron que el alcalde de Gramalote debía dejar su cargo. Como resultado, dos alcaldes provisionales fueron nombrados a partir de abril de 2011 hasta finales de ese año, cuando hubo elecciones de alcaldes a nivel nacional<sup>69</sup>.

### **Primera etapa: El proceso liderado por Servivienda<sup>70</sup>**

En el mes de mayo de 2011 se inicia realmente el proceso de relocalización planificada de Gramalote. En esa fecha se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda y Servivienda, valorado en \$2 mil millones de pesos -aproximadamente US\$ 1millón<sup>71</sup>. Según el acuerdo, los compromisos de Servivienda eran básicamente tres: 1) "Contratar la fase de prefactibilidad requerida para viabilizar el reasentamiento del Municipio de Gramalote ..." 2) "Contratar los expertos y consultores que se requieran para el desarrollo del presente convenio". 3) "Desarrollar los estudios e informes acordados que hacen parte integral del presente convenio"<sup>72</sup>. Sin embargo, el acuerdo no especifica qué estudios e informes fueron acordados.

Servivienda tiene una larga trayectoria como una de las principales organizaciones de vivienda en Colombia, y a pesar de haber jugado un papel en la reconstrucción de varias municipalidades, no hay duda de que este proyecto era el más grande, ambicioso y desafiante que había manejado hasta ese momento. Para este proyecto Servivienda reunió "un equipo interdisciplinario con gran experiencia en procesos urbanísticos y de reasentamiento"<sup>73</sup>.

Servivienda planeó el reasentamiento de Gramalote con base en el marco legal que había en ese momento. De hecho, no existe un marco jurídico general o un marco de política nacional para el reasentamiento de una población. En cambio, lo que hay son algunas normas que se han diseñado teniendo en cuenta el reasentamiento de población situada en lugares de alto riesgo no mitigable dentro de un municipio. Colombia tiene una gran experiencia en este tipo de reasentamiento preventivo en pequeña escala, pero el reasentamiento de un municipio entero ni siquiera se había considerado hasta entonces. Como resultado, Servivienda había declarado que

<sup>69</sup> Semana, "Gramalote, a la espera de un alcalde", mayo 5 de 2011; Rico Torres, Alfonso. *El Espectador*, "Suicidio y política: desastres de Gramalote", mayo 8 de 2011.

<sup>70</sup> Servivienda es una organización colombiana de vivienda sin fines de lucro, fundada por los jesuitas en 1976.

<sup>71</sup> *El Espectador*, "Aprueban contratación de estudios de reubicación de Gramalote", mayo 26 de 2011.

<sup>72</sup> Fiduprevisora. "Convenio No. 1005-09-64-2011 celebrado entre el Fondo Nacional de Calamidades –Subcuenta Colombia Humanitaria- Fiduprevisora S.A. y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Fundación Servicio de Vivienda Popular Servivienda", mayo 25, 2011. Cláusula novena, página 6.

<sup>73</sup> Servivienda (2011). Página 11. El equipo de Servivienda incluía miembros de la "Mesa Nacional de Diálogos sobre el Reasentamiento de Población", un grupo de trabajo conformado por personas con interés y/o experiencia en temas de reasentamiento. Ver: Margarita Serge y Stefano Anzellini, editores (2009).

el proceso de reasentamiento tenía cinco fases diferentes: "1) Fase de Pre-factibilidad; 2) Fase de Formulación y Adopción del Plan Integral de Desarrollo Urbano (PIDU); 3) Fase de Diseños definitivos y construcción; 4) Fase de Traslado; 5) Fase de Evaluación y Consolidación"<sup>74</sup>.

En opinión de Servivienda, "La fase de prefactibilidad es la primera fase de todo el proceso de reasentamiento y básicamente consiste en definir el mejor sitio para el reasentamiento y elaborar los lineamientos que serán la base para las fases siguientes del proceso de reasentamiento"<sup>75</sup>. Como resultado, además de encontrar el mejor sitio para el nuevo municipio de Gramalote, la visión de Servivienda también era la de, "[e]ntregar los lineamientos en los ámbitos urbanos y territoriales, económicos, socio-culturales, ambientales e institucionales y legales para las etapas subsiguientes del proceso que constan de la formulación del proyecto urbanístico del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote y la construcción del mismo"<sup>76</sup>.

El 25 de septiembre de 2011, el Ministerio de Vivienda anunció oficialmente que de acuerdo a los estudios geológicos y geomorfológicos realizados por Ingeominas, y los estudios realizados por Servivienda, la Comisión Intersectorial determinó que Pomarrosa fue el lugar seleccionado para reubicar la nueva zona urbana de Gramalote<sup>77</sup>. El anuncio fue realizado en la ciudad de Cúcuta, durante una reunión de personas desplazadas de Gramalote. La Ministra Uribe declaró: "Estamos muy contentos con esta escogencia y tenemos la certeza que los estudios que soportan esta decisión son del más alto nivel y rigor técnico"<sup>78</sup>. Para formalizar la decisión, el 25 de octubre de 2011, el Ministerio de Vivienda emitió la Resolución N° 18 de 2011 aceptando oficialmente los resultados del estudio realizado por Servivienda y el establecimiento de los límites geográficos del sitio de relocalización seleccionado.

Mientras todo el mundo estaba a la espera de los pasos a seguir para la relocalización de Gramalote, de repente todo se congeló durante casi cinco meses. Finalmente, en marzo de 2012, la Ministra de Vivienda hizo un sorpresivo anuncio público de que se necesitaban más estudios para estar seguros de que el sitio Pomarrosa era realmente el mejor<sup>79</sup>. Los rumores comenzaron a extenderse rápidamente sobre lo que estaba pasando y porqué el gobierno se alejaba de la preferencia inicial para el sitio Pomarrosa. Una de las cuestiones que se mencionaron en ese momento fue que algunos de los terrenos propuestos para la relocalización de Gramalote en Pomarrosa eran propiedad de la familia de un político del Partido Conservador. Los rumores implicitamente querían decir que la decisión de seleccionar Pomarrosa se basaba principalmente en el deseo de ofrecer alguna ventaja personal a ese político. A mediados de abril de 2012, los

---

<sup>74</sup> Servivienda (2011). Página 9.

<sup>75</sup> *Ibid.* Página 9.

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> *El Espectador*, "En Pomarrosa quedará el nuevo Gramalote", septiembre 25 de 2011.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> "Tenemos que pedirle excusas a la gente de la región por guardar tanto silencio, pero estos estudios de prefactibilidad, que recién terminamos, son los que les dan paso a otros estudios". Quevedo, Norbey. *El Espectador*, "El drama de Gramalote", abril 28 de 2012.

Gramaloteros organizaron una marcha de protesta en Cúcuta para expresar su frustración por los retrasos en el proyecto de reconstrucción<sup>80</sup>.

Hubo algunos informes de prensa señalando que la propuesta global de Servivienda costaría alrededor de \$338.000 millones de pesos colombianos (US\$186.5 millones), mientras que los fondos asignados para ese proyecto en ese momento eran sólo US\$85,5 millones<sup>81</sup>. Esta fue quizás la razón principal detrás de la idea de revisar los sitios propuestos una vez más, y también para tener estudios geológicos más concluyentes.

### **Segunda etapa: El proceso en manos del Fondo Adaptación (abril de 2012- septiembre de 2013)**

Un nuevo actor entró en escena en abril de 2012, cuando el recién creado Fondo Adaptación se hizo cargo del proyecto Gramalote. El 19 de abril de 2012, la Comisión Intersectorial terminó oficialmente su trabajo y entregó el proyecto Gramalote al Fondo Adaptación<sup>82</sup>. En un principio, la responsabilidad del proyecto fue asignada a Elena Correa, consultora externa y experta en reasentamientos, y a Julián Polania, jefe de proyectos de reasentamientos en Fondo Adaptación<sup>83</sup>. Dos decisiones fueron hechas durante el primer mes, que con el tiempo demostraron ser muy importantes para el futuro desarrollo del proyecto. La primera fue la creación de la Mesa de Trabajo de Gramalote (en lo sucesivo, la Mesa), que permitió por primera vez un diálogo y compromiso entre los actores locales, regionales y nacionales con interés en el proyecto Gramalote. Inicialmente, la Mesa incluyó a las autoridades locales de Gramalote (alcalde, personero y presidente del concejo), autoridades regionales (un representante de la oficina del gobernador de Norte de Santander), el sacerdote católico de Gramalote, y representantes del Fondo Adaptación. La Mesa fue concebida originalmente como "un espacio para informar, analizar, planificar y decidir (...) las acciones necesarias para la reconstrucción de Gramalote"<sup>84</sup>. La Mesa se reunió por primera vez el 16 de abril de 2012.

---

<sup>80</sup> Pedro Luis Romero, líder comunitario de Gramalote diría más tarde: "Nosotros marchamos el 16 de abril para que el gobierno se despertara, porque nos tenían en el olvido". *Vanguardia Liberal*, "El reasentamiento de Gramalote desvela a más de uno", agosto 2 de 2012.

<sup>81</sup> Quevedo, Norbey. *El Espectador*, "El drama de Gramalote", abril 28 de 2012. El nuevo Ministro de Vivienda, Germán Vargas Lleras, fue citado por el diario *El Espectador* expresando su desacuerdo con el costo de US\$186.5 millones de dólares para la reconstrucción de Gramalote: "Es una cifra astronómica para el compromiso de construir mil viviendas"; *El Espectador*, "Gobierno si reconstruirá Gramalote pero con las condiciones", abril 30 de 2012. En nuestra entrevista con la Directora Ejecutiva de Servivienda nos confirmó que el costo total del proyecto se calculó en más de \$300.000 mil millones de pesos (US\$165 millones). Entrevista con María Margarita Ruiz, Directora Ejecutiva de Servivienda. Bogotá, marzo 2 de 2015.

<sup>82</sup> Según la Ministra Uribe, "Ha culminado la etapa de prefactibilidad, las acciones de la Comisión Intersectorial finalizan con esta última sesión, ya que la siguiente etapa se desarrollará bajo el liderazgo del Fondo de Adaptación". Fondo Adaptación (2013a). Página 6.

<sup>83</sup> Comunicado de Prensa Fondo Adaptación. "Autoridades locales de Gramalote y Fondo Adaptación establecen plan de reconstrucción del municipio". Bogotá, abril 16 de 2012. Elena Correa, experta de renombre internacional en temas de reasentamientos fue contratada inicialmente por el Fondo Adaptación para prestar asesoramiento sobre el proyecto Gramalote y otros proyectos de reasentamiento en otras zonas del país. Correa renunciaría seis meses después como consecuencia de sus frustraciones con el manejo del proyecto Gramalote por parte del Fondo Adaptación. Entrevista con Elena Correa, Bogotá, marzo 2 de 2015.

<sup>84</sup> Fondo Adaptación. "Contrato No. 031 Fondo Adaptación-Elena Correa; Informe final de actividades y productos. Abril 24-Octubre 24, 2012". Página 4.

La segunda decisión importante fue la aprobación de un plan de acción para el reasentamiento, que esbozó claramente los pasos a seguir, dividido en dos componentes diferentes, el componente técnico y el componente social (ver tabla abajo).

**Tabla No. 3: Plan de Acción del Fondo Adaptación para la relocalización de Gramalote**

Plan de Acción							
Componente técnico				Componente social			
Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV
Revisión y profundización de estudios técnicos para la selección del lote.	Construcción de proyectos de infraestructura	Contratación y ejecución de diseños, presupuestos y programación.	Contratación y ejecución de la construcción y entrega de la nueva población.	Actualización y cierre censo.	Ejecución proyectos apoyo socioeconómico etapa pre-traslado.	Traslado	Evaluación plan de reasentamiento de Gramalote.
Estudios de vías, energía eléctrica y de captación de agua. Estudios ambientales. Estudios geológicos. Relación urbano-rural	Mejoramiento de condiciones de salud, educación, institucionalidad, etc.	Diseño de vías, alcantarillado, energía, etc. Obras de mitigación. Infraestructura urbana, institucionalidad, etc.	Construcción de vías, alcantarillado, energía, etc.	Estudio socio-económico (urbano-rural). Formulación proyectos apoyo socioeconómico	Monitoreo programas de atención humanitaria y proyectos apoyo socio-económico.	Ejecución proyectos apoyo socio-económico etapa pre-traslado	
				Programa comunicaciones	Diseño proyectos restablecimiento condiciones socioeconómicas post-traslado.	Ejecución proyectos restablecimiento condiciones socioeconómicas post-traslado	

**Fuente:** Fondo Adaptación (n.d.). *Avances en proceso de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote.*

Ambos componentes de la Fase I se desarrollaron con más detalle y fueron el foco principal de las acciones llevadas a cabo en los meses siguientes<sup>85</sup>. La Universidad Simón Bolívar fue seleccionada para hacerse cargo de la Fase I del componente social del reasentamiento. Su trabajo se centró en dos actividades principales, primero el actualizar y cerrar oficialmente el censo de la población urbana desplazada; segundo, el desarrollo de un estudio socio-económico de las necesidades de la población urbana y rural de Gramalote<sup>86</sup>. Además, el Fondo Adaptación contrató los servicios de un bufete de abogados privado ubicado en Bogotá para que se hiciera cargo de un estudio de los títulos legales para establecer los derechos de las personas en las propiedades afectadas. La Fase I del componente técnico se centró en cuatro actividades principales:

- i) *Estudios geológicos:* El Fondo Adaptación contrató los servicios de la Sociedad Colombiana de Geotecnia (SCG) para evaluar las amenazas geológicas y geotécnicas de los cuatro posibles sitios identificados por Servivienda para la reubicación del casco urbano de Gramalote (Miraflores, Pomaroso, La Franja y Caimito) y los costos de mitigación de cada opción. De acuerdo con el SCG, "desde el punto de vista geológico-

<sup>85</sup> Segundo Elena Correa, "Cabe aclarar que la Fase 1 fue la que se desarrolló en mayor detalle, dado que era la que se debía ejecutar en lo inmediato, y las siguientes fases se deberán nutrir de los resultados de las precedentes". *Ibid.*  
Página 5.

<sup>86</sup> Universidad Simón Bolívar (2012).

geotécnico, los cuatro predios observan condiciones complejas de la estabilidad (...). [E]n términos de mitigabilidad de las amenazas asociadas a los Procesos de Remoción de Masa (PRM), en todos los predios se considera factible mitigarlas<sup>87</sup>. De acuerdo con el SCG la mejor opción era el sitio Miraflores, donde los riesgos de PRM eran "bajos o nulos"<sup>88</sup>.

*ii) Estudios ambientales:* El Fondo Adaptación contrató los servicios de *Conservation International* para analizar las características hídricas y biológicas de todo el municipio de Gramalote como insumo en el proceso de seleccionar el mejor sitio de reubicación. Según *Conservation International*, "Los resultados obtenidos muestran que de acuerdo con los análisis realizados en la cuenca del río Peralonso, relacionado con capital natural y servicios ecosistémicos, el sitio más recomendado para la ubicación del casco urbano de Gramalote es el lote denominado Miraflores"<sup>89</sup>. *Conservación Internacional* también recomendó que se elaborara un plan de gestión, ya que un reasentamiento en el sitio de Miraflores se encontraría cerca de la reserva forestal de Bojoso<sup>90</sup>.

*iii) Elaboración de una matriz multicriterio para definir la selección del sitio:* Este trabajo fue realizado por el Fondo Adaptación en conjunto con la Mesa. De acuerdo a la matriz multicriterio, la mejor opción era el sitio Miraflores y lo peor era Pomaroso.

*iv) Análisis de costos de los cuatro sitios de reubicación posibles:* De acuerdo con el Fondo Adaptación la opción menos costosa era la del sitio de Miraflores, con un costo total de \$157.500 millones de pesos -US\$86,1 millones-, mientras que el más costosa era Pomaroso, con un costo de \$305.580 millones de pesos -US\$167.1 millones<sup>91</sup>. Las estimaciones de gastos para cada sitio fueron los siguientes:

**Tabla No. 4: Análisis de costos de cuatro posibles sitios para relocatear Gramalote**

Item	Pomaroso		Miraflores		La Franja		Caimito	
	Miles de millones de pesos colombianos	US\$	Miles de millones de pesos colombianos	US\$	Miles de millones de pesos colombianos	US\$	Miles de millones de pesos colombianos	US\$
Terreno	2.500	1.367.547	2.500	1.367.547	1.800	984.634	2.500	1.367.547
Urbanismo	48.000	26.694.528	48.000	26.694.528	52.000	28.444.989	49.000	26.803.932
Acueducto/co nducción a entrega aguas residuales	4.000	2.188.076	3.000	1.641.057	\$2.500	1.367.547	3.000	1.641.057
Vías de acceso	176.000	96.275.347	40.000	21.880.761	46.000	25.162.875	44.000	24.068.837
Viviendas	34.000	18.598.647	34.000	18.598.647	34.000	18.598.647	34.000	18.598.647

<sup>87</sup> Sociedad Colombiana de Geotecnia (2012). Página 4.

<sup>88</sup> *Ibid.* Página 46.

<sup>89</sup> Conservation International (2013). Página 30.

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> Acta No. 18, Reunión Junta Directiva Fondo Adaptación, octubre 18 de 2012.

Obras de dotación	10.000	5.470.190	10.000	5.470.190	10.000	5.470.190	10.000	5.470.190
Gestión social	6.000	3.282.114	6.000	3.282.114	6.000	3.282.114	6.000	3.282.114
Adecuación (Geotecnia)	4.280	2.341.241	3.200	1.750.461	6.700	3.665.027	6.260	3.424.339
Gerencia einterventoria	20.000	10.940.380	10.000	5.470.190	11.130	6.017.209	10.833	5.925.857
<b>TOTAL</b>	<b>305.580</b>	<b>167.158.070</b>	<b>157.500</b>	<b>86.155.495</b>	<b>170.130</b>	<b>92.993.232</b>	<b>165.593</b>	<b>90.582.520</b>

Fuente: Acta No. 18, Reunión Junta Directiva Fondo Adaptación, octubre 18 de 2012.

El plazo estimado para la finalización del proyecto también mostró que una de las mejores opciones era el sitio de Miraflores, con un plazo estimado de 3,4 años. El más largo era el sitio de Pomaroso, estimado en 4,4 años. También se estimó que el sitio Caimito llevaría 3,2 años para completar y La Franja, 4,2 años<sup>92</sup>.

Para hacer el análisis de costos el Fondo Adaptación trabajó bajo algunos supuestos, que proporcionan una idea de lo que estaban imaginando en ese momento con respecto a la totalidad del proyecto de relocalización<sup>93</sup>:

- 850 viviendas que se construirán en un área de aproximadamente 40 hectáreas.
- Instalaciones públicas completas: construcción de la alcaldía, palacio de justicia, Banco Agrario, Registraduría, hospital, edificios de la policía, escuela primaria y secundaria, guardería, biblioteca, centro cultural, centro de deportes, hogar de ancianos, y mercado.
- Líneas eléctricas, plantes de agua y alcantarillado, y un sistema de eliminación de residuos sólidos.
- Lotes condicionados para: convento de las monjas Clarisas, Iglesia de San Rafael y el comité de cafeteros.
- Preparación geológica del sitio

La demora en hacer público el anuncio causó una frustración adicional a los Gramaloteros. Uno de sus líderes, declaró: "El pueblo está muy dolido y como hemos sido objeto de tanta burla y manoseo (...) [Estamos] frente a un pueblo acabado y destruido en todos los aspectos"<sup>94</sup>.

Por último, el Fondo Adaptación convocó a una reunión pública que se celebró el 30 de octubre de 2012 en la ciudad de Cúcuta. En la reunión se anunció que Miraflores era el lugar seleccionado. Un grupo de Gramaloteros presentes en la reunión expresaron su decepción y enojo con la decisión. Muchas personas se sorprendieron teniendo en cuenta que sólo siete meses antes el gobierno había anunciado que el sitio seleccionado era Pomaroso.

Como resultado del malestar, la directora del Fondo Adaptación, Carmen Arévalo, y la ex directora de esa institución y en ese momento Ministra de Transporte, Cecilia Álvarez-Correa,

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> El Tiempo, "Fondo de Adaptación les incumplió a los damnificados de Gramalote", agosto 4 de 2012; Gosain, Juan, El Tiempo, "La verdadera tragedia que arrasó con Gramalote", agosto 29 de 2012.

se vieron obligadas a abandonar la reunión pública escoltadas por la policía<sup>95</sup>. La fuerte oposición y la ira expresada por Gramaloteros contribuyeron a poner todo el proceso de relocalización en pausa durante varios meses más<sup>96</sup>.

Los miembros locales de la Mesa quedaron atrapados en medio de la controversia y perdieron cierta legitimidad ante un sector de la población<sup>97</sup>. La alcaldesa de Gramalote, Sonia Rodríguez, expresó su frustración por el hecho de que el gobierno primero había anunciado públicamente un sitio y ahora anuncia uno diferente. Sin embargo, su posición fue de que se reconstruya "en el lugar donde los estudios técnicos lo digan"<sup>98</sup>.

El 18 de diciembre de 2012, dos años después de la destrucción de Gramalote, el presidente Santos ratificó oficialmente la decisión de que el Miraflores era el lugar seleccionado: "(...) se ha ratificado a Miraflores como el sitio más seguro para la reconstrucción"<sup>99</sup>, dijo. También expresó sus disculpas a la Gramaloteros por los retrasos en la reconstrucción, y añadió: "(...) estoy convencido de que, en un lapso no mayor a tres años, el nuevo Gramalote estará listo (...)")<sup>100</sup>.

### **Tercera etapa: El Fondo Adaptación comienza a trabajar en los detalles de la relocalización y subcontrata a AECOM para la gerencia del proyecto (enero de 2013-febrero de 2015)**

Desde comienzos de 2013 el Fondo Adaptación estuvo buscando activamente un coordinador técnico y social para el proyecto de Gramalote<sup>101</sup>. Finalmente, el 11 de septiembre de 2013, el Fondo Adaptación firmó un contrato de consultoría con la firma internacional AECOM Technical Services, Inc. en la que, "El Consultor se compromete a realizar la gerencia integral del proyecto de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote bajo la supervisión y lineamientos de la Subgerencia de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación"<sup>102</sup>. AECOM contrató a Enrique Maruri para desempeñar el papel de coordinador. Además, la Universidad de Pamplona fue contratada para hacerse cargo de la Fase II del Componente Social del proyecto<sup>103</sup>, ya que el Universidad Simón Bolívar, que cumplió ese papel durante la

---

<sup>95</sup> *La Opinión*, "Miraflores sería el sitio elegido para reconstruir Gramalote", octubre 30 de 2012.

<sup>96</sup> Correa, María Victoria, *El Colombiano*, "Dos años y la reconstrucción de Gramalote se mantiene en pausa", diciembre 15 de 2012.

<sup>97</sup> Sin embargo, la crisis permitió la apertura de la Mesa a dos nuevos actores, un representante de la Veeduría Ciudadana y uno de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote. *El Tiempo*, "Autoridades continúan trabajo para el reasentamiento de Gramalote", agosto 5 de 2012.

<sup>98</sup> Correa, María Victoria, *El Colombiano*, "Dos años y la reconstrucción de Gramalote se mantiene en pausa", diciembre 15 de 2012.

<sup>99</sup> *Vanguardia Liberal*, "Gramalote se reconstruirá en Miraflores y en tres años", diciembre 19 de 2012.

<sup>100</sup> *Idem*.

<sup>101</sup> Fondo Adaptación (2013c).

<sup>102</sup> Fondo Adaptación. "Contrato No. 171 de 2013, para realizar la gerencia integral del proyecto de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote bajo la supervisión y lineamientos de la subgerencia de gestión del riesgo del Fondo Adaptación", septiembre 11 de 2013. Página 2.

<sup>103</sup> Universidad de Pamplona (2013).

Fase I, no estaba interesada en continuar con la tarea teniendo en cuenta la polarización de la comunidad en relación con el sitio de relocalización.

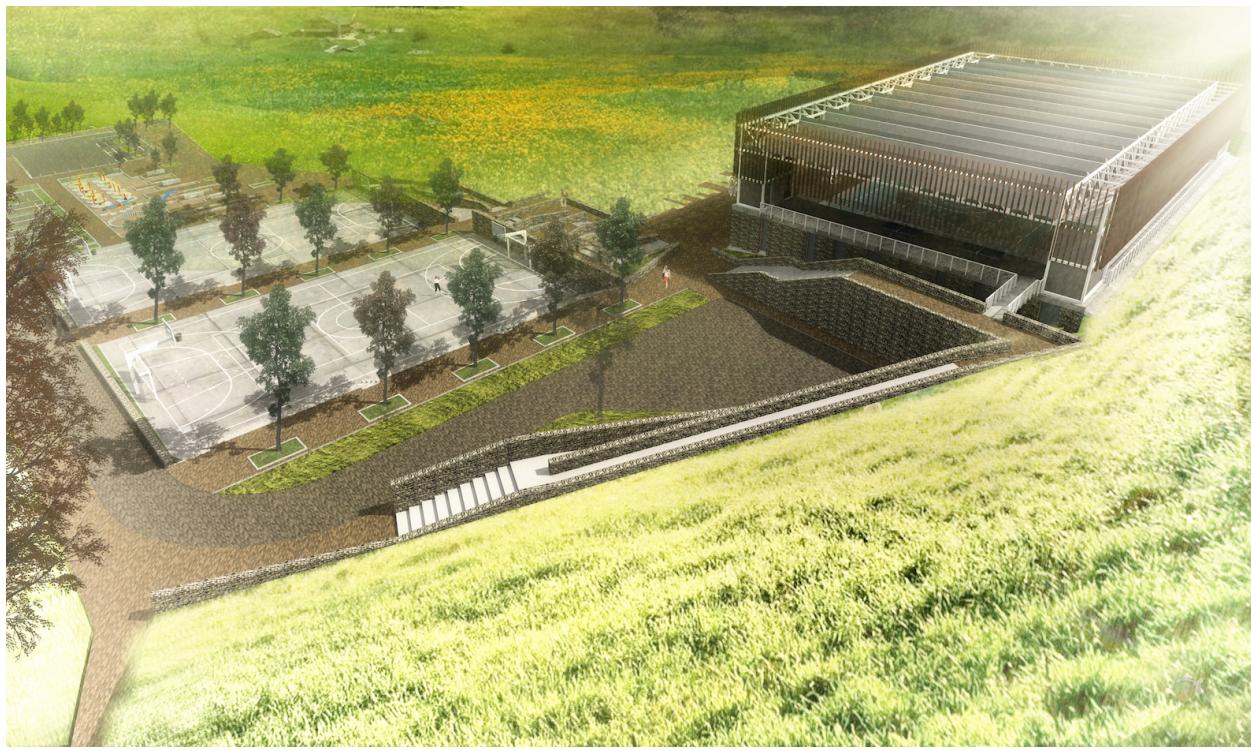


Figura 5: Planos del nuevo complejo deportivo. Diseñado por los arquitectos Erika Gómez y Gustavo Bautista, Contrapunto TA.

La contratación de AECOM, y -quizás más importante- la llegada a la escena de la Universidad de Pamplona (una institución pública con un gran prestigio social en la región) para hacerse cargo del Componente Social Fase II, representó una mejora significativa en el manejo del proyecto de relocalización<sup>104</sup>. Podríamos decir que poco a poco las cosas empiezan a dar la vuelta y el proyecto comienza por fin a moverse en la dirección correcta, pero todavía con un camino lleno de obstáculos.

Según Luis Gonzalo Díaz, Coordinador General del Componente de Acompañamiento Social - Fase II: "Al comienzo fue muy difícil, a los funcionarios del proyecto los insultaban. La gente estaba muy molesta, desconfiada, dividida en dos bandos"<sup>105</sup>. Sin embargo, Díaz añade, "la

<sup>104</sup> Específicamente, el hecho de que Enrique Maruri, una persona con experiencia de primera mano con el proyecto de reasentamiento de Gramalote, hubiera sido designado como coordinador del proyecto en nombre de AECOM. Sin embargo, AECOM ha sido el actor más opaco en todo el proceso de reasentamiento de Gramalote, y mantiene un perfil público muy bajo. La página web corporativa de AECOM no tiene ninguna información sobre el proyecto en Gramalote. De hecho, su página web corporativa incluso no provee una dirección o número de teléfono de su oficina en Bogotá.

<sup>105</sup> Entrevista con Luis Gonzalo Díaz, Coordinador General del Componente de Acompañamiento Social -Fase II-, de la Universidad de Pamplona. Cúcuta, marzo 4 de 2015.

Universidad de Pamplona le genera confianza a la comunidad"<sup>106</sup>. El balance del componente social muestra que durante los dos últimos años, 1.267 Gramaloteros participaron en capacitaciones de entrenamiento laboral con el SENA y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 91 personas recibieron becas de pregrado, 30 becas de postgrado; 48 pequeñas empresas fueron apoyadas beneficiando a 500 familias; se proporcionó atención psicológica a 300 personas consideradas con necesidad de atención prioritaria, y se organizaron 1.300 reuniones comunitarias para que los Gramaloteros se pudieran encontrar<sup>107</sup>.

El siguiente obstáculo para la reconstrucción de Gramalote no sería técnico, sino jurídico y administrativo. Antes de poder hacer cualquier otra cosa con respecto a la reconstrucción era necesario tener claridad jurídica sobre el camino a seguir y comenzar el proceso administrativo necesario.

Un hito importante en el proceso de reconstrucción fue la definición de los diseños urbanos del nuevo municipio. La coordinación de esta tarea fue asignada a la Cámara de Comercio de Cúcuta, quien contrató los servicios del arquitecto Camilo Santamaría y su equipo de urbanistas. Hacia finales de octubre de 2013, se discutió una primera propuesta con alrededor de 300 Gramaloteros en varios eventos públicos donde la comunidad tuvo la oportunidad de expresar su opinión y hacer sugerencias de cambios<sup>108</sup>. Según Santamaría, "el proyecto va a estar cambiando con estas reuniones y al final lo volveremos un nuevo plano"<sup>109</sup>. La alcaldesa de Gramalote, Sonia Rodríguez, comentó que dicho evento, "Parte la historia de la reconstrucción porque empezamos a ver cómo están pensando los expertos y cómo la comunidad puede opinar, quitar, poner, es un ejercicio de participación constructiva que nos va a generar buenos resultados (...), así que creo que iniciamos un proceso de construcción con la gente que va a ser muy interesante para el reasentamiento de Gramalote"<sup>110</sup>.

Finalmente, en noviembre de 2013, se organizó una reunión final con la comunidad en el sitio de relocalización en Miraflores, donde el equipo de arquitectos presentó una nueva versión del diseño urbano para comentarios y sugerencias finales. El Arquitecto Santamaría señaló, "Los encuentros con la comunidad siempre son muy enriquecedores porque en el diseño urbano de un pueblo que ya existía es importante tener en cuenta a la gente, es difícil diseñar un pueblo sin conocer que quiere la gente que vivirá allí"<sup>111</sup>.

Mientras que las cuestiones jurídicas se resolvían y los estudios de factibilidad y diseños se terminaban, el Fondo Adaptación decidió unir fuerzas con otras instituciones para construir algunas estructuras provisionales en el lugar conocido como La Franja, cerca del refugio de La Palestina, para ofrecer algunos servicios de salud a la comunidad que vive en la zona, una

---

<sup>106</sup> *Idem*.

<sup>107</sup> *La Opinión*, "Fondo Adaptación decidirá la continuidad del 'Acompañamiento Social' a gramaloteros", mayo 20 de 2015.

<sup>108</sup> Comunicado de Prensa, Fondo Adaptación, "Comunidad aporta en los diseños urbanísticos del nuevo Gramalote". Cúcuta, octubre 23 de 2013.

<sup>109</sup> *Idem*.

<sup>110</sup> *Idem*.

<sup>111</sup> Comunicado de Prensa, Fondo Adaptación, "Diseño de nuevo Gramalote fue presentado a comunidad". Cúcuta, noviembre 24 de 2013.

escuela y un oficina para la alcaldía, donde los Gramaloteros pudieran hacer negocios con el municipio.



Figura 6: Diseño arquitectónico de la nueva plaza de mercado. Diseñado por los arquitectos Rodrigo Chaín y Jheny Nieto.

Varios otros hitos muy importantes en el proceso de reasentamiento tuvieron lugar durante 2014, tales como:

i) *Una lista final de las familias y el inventario de propiedades y los titulares de derechos en el viejo Gramalote*: Este fue uno de los temas más complicados que necesitaban ser definido de una manera satisfactoria para todos los damnificados. Como resultado, este es uno de los logros más importantes hasta ahora en el proceso de relocalización. El inventario de las familias y las propiedades y los titulares de derechos combina información del censo realizado por la Universidad Simón Bolívar, el estudio de las propiedades realizadas por el bufete de abogados Chaín Vargas y Asociados, y el exámen realizado por la Universidad de Pamplona, como parte del proceso de acompañamiento social.

La metodología que se decidió por la Mesa de Trabajo de Gramalote para analizar y resolver las reclamaciones muestra que cuando un proceso es participativo hay un gran chance de que sea exitoso. Una vez que se elaboró un borrador de lista, se hizo pública por un período de 40 días para comentarios y reclamaciones (de abril 1 al 9 de mayo de 2014). Se creó un comité de reclamaciones, como un órgano asesor del Fondo

Adaptación, para procesar las 835 reclamaciones presentadas y decidir sobre sus méritos<sup>112</sup>.

Durante casi cinco meses (desde el 10 de mayo hasta el 2 de octubre de 2014) el comité de reclamaciones tuvo 36 sesiones de trabajo. De las 835 reclamaciones, 212 estaban relacionadas con declaraciones de posesión. El comité de reclamaciones aceptó 183 de las reclamaciones relativas a los derechos de posesión, con efectos jurídicos únicamente para el proceso de relocalización. El resto de las reclamaciones estaban relacionadas principalmente con la agrupación familiar, registro de propiedades y propietarios, y no inclusión en el registro. Una vez fueron resueltas todas las reclamaciones, se hizo pública una nueva versión del registro durante dos semanas (del 11 al 27 de agosto de 2014) para más comentarios. Unas 100 observaciones adicionales fueron enviadas y procesadas.

El 18 de noviembre de 2014, el Fondo Adaptación emitió una resolución adoptando el registro definitivo de las familias y el inventario de propiedades y los titulares de derechos en el viejo Gramalote. El registro final muestra que el número total de familias que habitaban Gramalote en el momento de la catástrofe era de 1.108 y el número de propiedades 926, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla No. 5: Número de familias que habitaban el antiguo casco urbano de Gramalote por tipo de tenencia**

Tipo de tenencia	Número de familias
<i>Derechos más fuertes</i>	
1. Propietarios	322
2. Poseedores	220
3. Titulares de derechos y acciones	44
4. Ocupantes de baldíos	18
<b>Sub-total</b>	<b>604</b>
<i>Derechos más débiles</i>	
1. Arrendatarios y usufructuarios (tenedores simples)	504
<b>Sub-total</b>	<b>504</b>
<b>Total familias que habitaban Gramalote</b>	<b>1.108</b>

Fuente: AECOM (2015).

*ii) El diseño arquitectónico de seis edificios públicos en el nuevo municipio:* Se organizó un concurso público con el apoyo de la Asociación Colombiana de Arquitectos para el diseño de la casa de la cultura, la casa del campesino, el hogar del adulto mayor, el colegio, la plaza de mercado, y un polideportivo. 120 propuestas fueron enviadas al

---

<sup>112</sup> El comité de reclamaciones estuvo conformado por un representante del gobernador de Norte de Santander, la alcaldesa de Gramalote, tres representantes de la comunidad de Gramalote, dos funcionarios de AECOM (en nombre del Fondo Adaptación), y el Personero de Gramalote. Ver: AECOM (2015).

concurso por equipos que totalizaban alrededor de 700 arquitectos<sup>113</sup>. Los ganadores fueron anunciados en un acto público celebrado en Cúcuta, el 8 de mayo de 2014<sup>114</sup>.

Sin embargo, a finales de 2014, e incluso cuando estábamos terminando este informe, a pesar de todos los avances en la atención a los Gramaloteros, y con la planeación y el diseño de la reconstrucción, la gente permanecía muy escéptica respecto a todo el proyecto. El hecho de que el sitio de reubicación seleccionado hubiera permanecido inactivo hasta hace muy poco era una importante fuente de preocupación y sospecha.

Las palabras de Luis Francisco Mantilla, un Gramalotero que vive en La Lomita podrían resumir el sentimiento de mucha gente hacia la reconstrucción: "Yo siento que se interesan en los proyectos y a la comunidad la han descuidado. ¿Dónde está todo ese dinero que se ha invertido, en qué se ha invertido? Porque ya pasaron cuatro años y no se vé nada. Todo se fué en los estudios?"<sup>115</sup>. Enrique Maruri (coordinador del proyecto) fué sincero respondiendo este tipo de preocupaciones: "Es entendible que la población sea desconfiada, pero para poner en marcha la construcción se necesitan tres cosas: haber comprado los predios, tener los diseños urbanos llevados a detalle y la aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)"<sup>116</sup>. La alcaldesa de Gramalote, Sonia Rodríguez, compartía una opinión similar: "El ánimo mejorará sólo cuando la construcción física comience y se traduzca no sólo en la garantía de que el casco urbano será una realidad, sino en la generación de empleo y ocupación para la gente. Sólo así el optimismo podrá recobrarse, y sin duda la adherencia del tejido social será posible"<sup>117</sup>.

#### **Cuarta Etapa: El Fondo Adaptación una vez más asume la gerencia del proyecto (desde febrero de 2015).**

Por último, durante la cuarta etapa, el Fondo Adaptación tomó la función de supervisión y gerencia del proyecto, una vez más. El Fondo Adaptación nombró a un nuevo gerente para el proyecto Gramalote, retomando el control de AECON<sup>118</sup>. Este cambio en el modelo de gerencia y en el personal fue precedido de la llegada de Germán Arce como nuevo director al Fondo Adaptación<sup>119</sup>. Algunas tensiones han sido evidentes desde que se han dado todos esos cambios, especialmente con la Iglesia Católica, con la Mesa, y con el sector empresarial del departamento

---

<sup>113</sup> *Vanguardia Liberal*, "121 aspirantes inscritos en concurso de equipamientos de Gramalote", abril 16 de 2014.

<sup>114</sup> *Vanguardia Liberal*, "Seis arquitectos harán parte de la reconstrucción de Gramalote", mayo 9 de 2014; *La Opinión*, "Gramalote tendrá una arquitectura sostenible", mayo 9 de 2014.

<sup>115</sup> Balaguera, Karina, *La Opinión*, "Queremos un techo propio": Gramaloteros de los albergues", diciembre 21 de 2014.

<sup>116</sup> *Semaná*, "El eterno drama de Gramalote", agosto 2 de 2014.

<sup>117</sup> Florez Moya, Cicerón, *La Opinión*, "Entra en órbita reconstrucción de Gramalote", enero 25 de 2015.

<sup>118</sup> Roberto Zapata, el nuevo gerente del proyecto Gramalote, fué uno de los exitosos gerentes de *Colombia Humanitaria*.

<sup>119</sup> Germán Arce, el nuevo director, es economista y ha sido gerente de la agencia estatal de hidrocarburos y viceministro de Hacienda y Finanzas. En éste último papel representó el Ministerio de Hacienda en la Junta Directiva del Fondo Adaptación, así que está un poco familiarizado con sus proyectos, incluyendo la relocalización de Gramalote. *El Espectador*, "Problemas de fondo", marzo 6 de 2015.

de Norte de Santander<sup>120</sup>. De hecho, no está claro aún si el exitoso modelo de gobernanza utilizado hasta ahora se mantendrá sin cambios.

En un muy desafortunado manejo de un tema que no había sido motivo de controversia, el Fondo Adaptación de repente se encontró en medio de un debate innecesario en relación con la construcción de la iglesia de Gramalote. Durante la elaboración del diseño del casco urbano los Gramaloteros dejaron en claro que les gustaría tener una iglesia muy similar a la anterior. Como resultado de ello, en todas las imágenes la iglesia fue siempre diseñada con dos grandes torres y una cúpula. El mismo Fondo Adaptación estaba en proceso de organizar un concurso público de propuestas arquitectónicas para la construcción de la nueva iglesia, en colaboración con la Sociedad Colombiana de Arquitectos. Sin embargo, el nuevo director recordó que el Fondo Adaptación no podría participar en la construcción de un edificio para fines religiosos. La comunidad y la Iglesia Católica sostuvieron que el edificio de la iglesia no era sólo un símbolo religioso, sino cultural. Si bien es cierto que dado el carácter no religioso del Estado colombiano el gobierno legalmente no puede pagar por la construcción de una estructura religiosa, el caso podría haber sido manejado fácilmente de una manera diferente. De hecho, hay muchos otros precedentes de ciudades en Colombia que han sido reconstruidos después de un desastre o incluso después de una reubicación donde el gobierno y la Iglesia Católica han encontrado una manera amistosa y de colaboración para resolver este problema, el cual es de suma importancia para una gran cantidad de personas.

Todo este debate sobre la iglesia fue extremadamente ofensivo para los Gramaloteros, que estaban muy orgullosos de su antigua iglesia, que también representaba el ícono principal del antiguo pueblo<sup>121</sup>. Un pueblo muy tradicional y católico como Gramalote es difícil de imaginar sin una iglesia<sup>122</sup>. El debate se resolvió finalmente gracias a la intervención de varios otros ministerios, como el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Cultura<sup>123</sup>.

Una noticia más positiva fue que el 21 de abril 2015 el Fondo Adaptación asignó el contrato de construcción a una empresa constructora llamada "Consorcio Mungui", para que se hiciera cargo de la Fase I de la construcción de Gramalote, que incluye la construcción la plaza principal, el edificio municipal, el mercado, las calles y las aceras, la red de agua y alcantarillado, y la preparación del terreno para las primeras 400 viviendas. El valor total del contrato fue de \$ 74.000 millones de pesos colombianos (US\$34.2 millones), y el trabajo deberá estar listo en 14 meses<sup>124</sup>.

Como veremos en la sección siguiente, la falta de claridad jurídica sobre los derechos de los Gramaloteros ha hecho muy confuso uno de los temas más importantes en la reconstrucción: el número de viviendas a construir. Hasta hace poco sólo había promesas hechas por funcionarios

<sup>120</sup> Zuluaga, Camila, *El Espectador*, "Estoy aquí para resolver problemas, no para generarlos", marzo 9 de 2015.

<sup>121</sup> Rincón, Liseth Carolina, *El Tiempo*, "Iglesia reclama su templo en el nuevo Gramalote", febrero 16 de 2015; *El Espectador*, "Comunidad Católica de Gramalote exige la reconstrucción de su templo", marzo 2 de 2015.

<sup>122</sup> En efecto, en el 2011, la gente de Gramalote quería que la iglesia fuera el primer edificio que se construyera. *Semaná*, "Las opciones para reconstruir a Gramalote", julio 11 de 2011.

<sup>123</sup> *La Opinión*, "Gramalote va a tener templo", marzo 27 de 2015.

<sup>124</sup> *El Espectador*, "Adjudican contrato por \$74.000 millones para construcción de Fase I del nuevo Gramalote", abril 22 de 2015; *La Opinión*, "Gramalote: revelan primer constructor", abril 22 de 2015.

gubernamentales de alto nivel, entre ellos el propio presidente Santos. Por ejemplo, a principios de 2013 el Ministro de Vivienda anunció que 400 viviendas se construirían en Gramalote como parte de un programa nacional de viviendas gratuitas para los damnificados de los eventos de La Niña 2010-2011<sup>125</sup>. El presidente Santos ha mencionado que un total de 1.200 viviendas se construirán en Gramalote, 800 por el Fondo Adaptación, para reemplazar las viviendas de los antiguos propietarios, y los arrendarios serían beneficiarios de las 400 viviendas gratuitas que el Ministerio de Vivienda planeaba construir<sup>126</sup>. Sin embargo, ahora parece que se van construir menos viviendas.



Figura 7: Humberto Sandoval en las ruinas de su casa. Imagen: Kadir van Lohuizen/NOOR

El enfoque restrictivo que el Fondo Adaptación está teniendo últimamente podría explicarse como consecuencia directa del hecho de que el precio de la reconstrucción de Gramalote ha sido significativamente mayor que los US\$86,1 millones estimado originalmente por el mismo Fondo Adaptación para la reubicación del casco urbano en Miraflores. Al 31 de diciembre de 2014, el costo del nuevo Gramalote ya superaba los US\$110,3 millones, sin incluir el costo de la vivienda y la construcción de algunos edificios públicos.

<sup>125</sup> *La Opinión*, “Ministerio de Vivienda aportará 400 casas gratis para Gramalote”, enero 4 de 2013.

<sup>126</sup> *Semaná*, “Santos promete reconstruir Gramalote”, enero 14 de 2014.

Finalmente, otra de las cuestiones que aún detienen el progreso de la reconstrucción ha sido el hecho de que a finales de marzo de 2015 el Fondo Adaptación aún seguía negociando la última propiedad en el sitio de Miraflores<sup>127</sup>. Además, la licencia ambiental para construir el nuevo casco urbano estaba todavía en curso a través de un lento proceso administrativo en CORPONOR, la agencia del departamento de Norte de Santander responsables de tramitar la licencia. Sin embargo, la selección de la empresa constructora de las obras de relocalización ha creado una nueva ola de optimismo. Parece que los Gramaloteros finalmente comenzarán a ver algo tangible, y es de esperar que su desplazamiento termine pronto.

## **VI. Lecciones aprendidas del proceso de relocalización planificada de Gramalote**

Como se ha mencionado a lo largo de este informe, la relocalización de Gramalote aún no ha tenido lugar y, por lo tanto, el resultado final aún se desconoce. ¿Después de su relocalización final estarán los Gramaloteros mejor que antes, como lo prometió el presidente Santos pocos días después del desastre? A pesar de que no conocemos el resultado final, ya hay varias lecciones preliminares aprendidas de este proceso de relocalización.

### **La necesidad de una amplia hoja de ruta para guiar un proceso de relocalización planificada**

Está claro que los diferentes actores institucionales y las comunidades afectadas necesitan un marco jurídico, de política y de planificación para guiar el proceso de relocalización. Una cuestión clave que debe incluirse son criterios claros respecto a cuándo deberían realizarse relocalizaciones de comunidades después de la ocurrencia de desastres. Durante nuestro trabajo de campo hemos conocido la frustración de los Gramaloteros con algunos funcionarios oficiales a nivel nacional, que han cuestionado la necesidad de relocalizar a Gramalote. A pesar de que es una pregunta legítima, la respuesta no debería dejarse en manos de un puñado de funcionarios que no tienen una comprensión de las culturas locales, y de la importancia de un pueblo para sus habitantes<sup>128</sup>. En el caso de Gramalote, la promesa política hecha por el Presidente de Colombia para reconstruir el pueblo ha sido una herramienta muy importante en la lucha de los Gramaloteros para relocalizarse. Sin embargo, a pesar de esa promesa, los Gramaloteros han tenido que luchar una y otra vez con la misma pregunta en cada etapa del proceso de relocalización. Una hoja de ruta que establezca criterios para la reubicación, además de las cuestiones jurídicas y políticas relacionadas, ayudaría a evitar dificultades similares en el futuro.

---

<sup>127</sup> *La Opinión*, "Gramalote, a 2% de iniciarse", marzo 31 de 2015.

<sup>128</sup> Como un funcionario de la gobernación de Norte de Santander nos señaló: "Algunos funcionarios del Fondo Adaptación se hacían una pregunta simplista: ¿es necesario reconstruir ese pueblo? Se manifiesta un desconocimiento de la dimensión social, económica de un casco urbano de un municipio con historia, importante geográficamente. Se piensa como un programa de vivienda en lugar de la reconstrucción socio-física de una comunidad que necesita conservarse". Entrevista con Carlos Eduardo Rodríguez, Coordinador para la reubicación de Gramalote en la Gobernación de Norte de Santander. Cúcuta, marzo 5 de 2015.

## **La tierra está en el centro de cualquier proceso de relocalización de varias maneras importantes y diferentes**

La experiencia en otras partes del mundo ha probado que la tierra está en el centro de cualquier proceso de relocalización. El caso de Gramalote arroja luz sobre varias cuestiones importantes a tener en cuenta en relación con las cuestiones de derechos sobre la tierra y la propiedad, tales como las siguientes:

- i) *La selección del sitio de relocalización:* Seleccionar un nuevo sitio para la relocalización planificada es mucho más complicado de lo que parece. Hay aspectos importantes a considerar, tales como las características geológicas del lugar, que afectan su seguridad. La ubicación física de un sitio también podría tener un impacto en el costo total de un proyecto de relocalización. Además, el sitio seleccionado debe permitir una buena conectividad con otras regiones con el fin de facilitar el flujo de personas, el comercio y los medios de subsistencia de sus habitantes.
- ii) *La compra de tierras en el sitio de relocalización seleccionado:* Incluso si hay los fondos para comprar el pedazo de tierra seleccionado, e incluso si el gobierno tiene los instrumentos legales para hacer la compra del lugar, es un proceso que toma tiempo, porque puede incluir trabajar con un grupo de propietarios con diferentes derechos legales y/o con diferentes actitudes acerca de la negociación de la tierra.
- iii) *La definición de los derechos a la tierra y la vivienda en el nuevo sitio de relocalización:* ¿Cómo definir los derechos de las personas cuando se está planificando la relocalización a un nuevo sitio? Si se excluyen a los que tienen un nivel económico más alto o son propietarios, esto podría tener un impacto a largo plazo en la recuperación económica del municipio. Sin embargo, ¿es justo que el Estado también apoye a quienes están en una mejor situación económica y también han sido afectados por la tragedia, cuando hay tantas necesidades todavía sin resolver? Como de Wet ha mencionado, una de las cuestiones éticas que necesita ser respondida es: "¿Qué se debe hacer cuando parece que hay un conflicto entre lo justo y la igualdad de trato a las diferentes categorías de personas afectadas?"<sup>129</sup>

## **La necesidad de tener calendarios claros e hitos visibles en un proceso de relocalización**

Lamentablemente, cualquier relocalización planificada toma tiempo. En un proceso de relocalización después de un desastre, como en las relocalizaciones voluntarias como resultado del cambio climático, muchas veces hay entendimientos conflictivos entre las personas desplazadas y los funcionarios gubernamentales encargados de la planificación del proceso de

---

<sup>129</sup> De Wet, Chris (2006). Página 189. La traducción es nuestra.

relocalización respecto a qué es un plazo adecuado<sup>130</sup>. Mientras que a las personas desplazadas climáticas les gustaría ver que se implemente un plan de relocalización lo antes posible con el fin de encontrar un nuevo lugar para vivir, los planificadores prefieren seguir un enfoque más cauteloso. Muchas veces es difícil que los damnificados entiendan la necesidad de los diferentes tipos de estudios que se requieren. También es difícil para la gente que está sufriendo tantas limitaciones materiales el comprender que se debe invertir una gran cantidad de dinero en la preparación para la relocalización. Como resultado, se vuelven cínicos, se frustran y se enojan. Se necesitan hitos visibles para mantener la fe de las comunidades afectadas, sobre todo cuando no hay políticas claras de relocalización. La relocalización planificada toma tiempo, pero eso no significa que tiene que durar “una eternidad” o que esté rodeada de un alto nivel de incertidumbre.

### **La importancia de un modelo de gobernanza participativo para guiar el proceso de relocalización<sup>131</sup>**

Si bien el reasentamiento de Gramalote ha pasado por muchas salidas en falso y por múltiples retrasos que han prácticamente agotado la paciencia de los Gramaloteros, también es claro que varias cosas en este proceso se han hecho bien. Algunas características incluso merecen ser consideradas para posibles usos en futuros procesos de relocalización. Este es el caso de la Mesa de Trabajo de Gramalote (la Mesa)<sup>132</sup>. Desde un punto de vista analítico, la Mesa es quizás la principal iniciativa de esta experiencia que contribuirá a la novedosa literatura sobre los requerimientos de los reasentamientos. Algunas de las características importantes de la Mesa son las siguientes:

- a. *Un espacio ad-hoc e informal:* La Mesa fue creada espontáneamente por el acuerdo mutuo y la confianza entre todas las personas involucradas inicialmente desde los niveles locales, regionales y nacionales, y hasta ahora, se ha mantenido como un espacio informal. Como resultado, la Mesa no existe en ninguna ley ni orden administrativa, y no ha tenido funciones o competencias legales o administrativamente definidas.
- b. *Participación institucional y social:* La Mesa está formada por actores institucionales de varios niveles de gobierno. Desde el nivel local, incluyendo a la alcaldesa de Gramalote, el Personero y el Presidente del Concejo. Desde el nivel regional, el grupo incluye a un representante de la gobernación del departamento de Norte de Santander. A nivel nacional, incluye a los funcionarios del Fondo Adaptación. Además, la Mesa también incluye actores sociales creíbles y respetados en el ámbito local, como el sacerdote

---

<sup>130</sup> Quizás esta es una diferencia con el desplazamiento inducido por el desarrollo, donde los plazos en conflicto, “tienden a provocar que el reasentamiento se precipite” (de Wet, 2006, página 188).

<sup>131</sup> En esta sección se benefició del diálogo con varias personas que han participado en la Mesa de Trabajo de Gramalote, como Sonia Rodríguez, Alcalde de Gramalote; Enrique Maruri, representante de AECOM y ex funcionario al Fondo Adaptación; Carlos Eduardo Rodríguez, representante del Gobernador de Norte de Santander para el reasentamiento de Gramalote; Padre Víctor Manuel Lazzo, párroco de Gramalote; Pedro Luis Romero, representante de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote; y Elena Correa, ex consultora del Fondo Adaptación.

<sup>132</sup> Esto es especialmente importante en países con una tradición centralista como Colombia.

católico local, un representante de la Juntas de Acción Comunal de la zona rural, y un representante de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote.

- c. *Se reúne cuando es necesario, por lo general en el territorio regional de la zona afectada:* Normalmente la Mesa se reúne mensualmente, o cada dos meses, o cuando es necesario. Las reuniones suelen tener lugar en el interior del departamento de Norte de Santander, donde se encuentran los actores locales.
- d. *Los actores son conscientes de los límites de su influencia:* Los actores locales y regionales tienen claro que algunas de las principales decisiones sobre el proyecto de relocalización (tales como el monto de recursos a invertirse) deben hacerse a nivel nacional. El gobierno nacional está pagando por el proyecto con recursos obtenidos a nivel nacional. Sin embargo, los actores locales y regionales han sido capaces de discutir ideas y planes para el reasentamiento antes de que se implementaran, y han sido capaces de influenciar muchos de los planes, redirigir algunos, y proponer otros. Obviamente, el gobierno nacional también es consciente de que hay límites a su capacidad de imponer su voluntad cuando haya dificultades de implementación en el terreno.
- e. *Es un espacio para articular una complejidad de actores involucrados, y crear consenso entre ellos:* La Mesa provee un foro a las visiones de los diferentes actores involucrados en el proceso, dando voz y cierto poder de toma de decisiones a los actores institucionales y sociales locales y regionales, quienes luego comparten la información con quienes los eligieron.
- f. *Agrega legitimidad al proceso de toma de decisiones:* Si el Fondo Adaptación sigue el espíritu de la Mesa, entonces puede estar seguro de que sus decisiones finales están bien pensadas, y tienen el aportes desde el nivel local. Como resultado, el nivel de legitimidad de las decisiones es significativamente mayor.
- g. *Se desarrolla una nueva cultura de trabajo y de interacción entre los actores nacionales, regionales y locales:* Esto es algo que ha sido característico de las instituciones creadas para hacer frente a los acontecimientos de La Niña 2010-2011, especialmente Colombia Humanitaria.

### **La necesidad de tener una gerencia visible y consistente en el proceso de relocalización**

La relocalización de Gramalote ha funcionado mejor cuando ha tenido una gerencia visible a cargo del proceso. No es suficiente decir que un organismo como el Fondo Adaptación, que trabaja en muchos otros proyectos en todo el país, está cumpliendo dicho papel. Es necesario que haya un gerente del proyecto a tiempo completo —que no sea un consultor externo— designado para desempeñar dicho papel. La falta de un gerente visible en el Fondo Adaptación crea una percepción pública de que los contratistas son quienes lideran el proyecto, y eso crea un sentimiento de desconfianza dentro de la comunidad<sup>133</sup>. El Fondo Adaptación también ha utilizado el modelo de sub-contratar a una empresa privada como gerente externo del proyecto. A pesar de que dicha experiencia en general fue positiva, no estuvo exenta de problemas. Como el mismo coordinador de dicha experiencia nos manifestó: "Realmente el esquema de una

---

<sup>133</sup> Entrevista con Luis Gonzalo Díaz, Coordinador General de la Acompañamiento Social Componente -Fase II-, de la Universidad de Pamplona. Cúcuta, marzo 4 de 2015.

gerencia en una empresa en un proyecto público es difícil tanto para el Fondo como para la empresa. El modelo de toma de decisiones implica de todas maneras el involucramiento del gobierno. No le puedes tirar la responsabilidad a una empresa para un proyecto de estas dimensiones. No le puedes dar la responsabilidad a la empresa sin que haya un involucramiento activo del gobierno, porque hay decisiones clave que son decisiones públicas"<sup>134</sup>.

## **El importante papel de los actores locales y regionales en el proceso de relocalización**

Los actores locales (como la alcaldía y la parroquia católica local), universidades regionales (como la Universidad de Pamplona) e instituciones (como la Cámara de Comercio de Cúcuta) han sido claves durante todo el proceso de relocalización. Ellos merecen un gran reconocimiento por el logro de algunos de los mejores resultados, especialmente por apoyar muchas de las necesidades de los Gramaloteros. Los actores locales han sido capaces de encontrar soluciones locales, que por lo general han sido más incluyentes, participativas y culturalmente apropiadas. Cuatro buenos ejemplos son: i) los albergues construidos y administrados por la Iglesia Católica en Gramalote; ii) el rol de liderazgo de la alcaldesa de Gramalote, Sonia Rodríguez, quien ha hecho un muy buen papel administrando la difícil tarea de trabajar y coordinar con los otros actores e instituciones locales, regionales y nacionales, y, al mismo tiempo representar los intereses de los Gramaloteros, y comunicar sus sufrimientos y frustraciones, permitiendo que su propia voz sea escuchada cuando ha sido necesario; iii) el rol cohesionador jugado por la Universidad de Pamplona como parte del componente de acompañamiento social; iv) la definición del diseño urbano para el nuevo Gramalote, liderado por la Cámara de Comercio de Cúcuta. Este complejo proceso se desarrolló prácticamente sin contratiempos que pasó casi desapercibido para los medios de comunicación nacionales, porque no produjo mucho ruido o disidencias.

## **La relocalización planificada es mucho más que “un proyecto de vivienda”**

Desde el comienzo, el gobierno colombiano concibió la reconstrucción de Gramalote como una relocalización planificada y no sólo como un programa de vivienda para los 1.108 familias damnificadas. Sin embargo, como hemos mostrado en detalle en el presente informe, esta distinción fundamental no ha sido fácil de entender por parte de muchos funcionarios gubernamentales. Como resultado, desde la destrucción de Gramalote y durante todo el proceso de reasentamiento ha habido una confrontación permanente entre dos visiones diferentes. Aquellos que ven la reconstrucción de Gramalote como una relocalización planificada (incluyendo al presidente Santos) saben que se requiere un enfoque holístico y que esto supondrá la inversión de todos los recursos que sean necesarios. Por otro lado, aquellos que ven la reconstrucción de Gramalote como un simple programa de vivienda piensan que es suficiente con construir algunas viviendas para reemplazar a las que fueron destruidos y nada más. Los defensores de este enfoque no entienden por qué el gobierno tiene que invertir "tantos" recursos en Gramalote y en cada etapa del proyecto, y aún hoy en día, tratan de hacer recortes por todas partes y que sea lo más barato posible.

---

<sup>134</sup> Entrevista telefónica con Enrique Maruri, entonces coordinador del proyecto Gramalote en AECOM, marzo 25 de 2015.

## **La relocalización no es un proceso complejo que requiere una respuesta multisectorial**

Como de Wet ha dicho, "hay una complejidad en un reasentamiento, que surge de la interrelación de una serie de factores de distinto orden: cultural, social, ambiental, económico, institucional y de políticos, todos los cuales están teniendo lugar en el contexto de un cambio espacial impuesto y de las respuestas e iniciativas a nivel local"<sup>135</sup>. No hay duda de que la relocalización de Gramalote ha sido compleja. Durante el proceso se han cometido muchos errores, y han ocurrido muchos contratiempos en cada momento del proceso. La relocalización ha arruinado los planes de varios expertos en reasentamientos muy competentes, que lo han abandonado como consecuencia de su frustración, o que fueron excluidos por cambios repentinos en los planes.

Sin embargo, no hay duda de que el gobierno colombiano ha tratado de hacer las cosas correctamente para la relocalización de Gramalote. Nadie puede poner en duda la voluntad política del Presidente Santos para relocalizar Gramalote y asignar los recursos necesarios para hacerlo de una manera que los Gramaloteros al final estén mejor que antés. Algunas cosas se han hecho bien, el particular la creación y el rol activo de la Mesa, así como el trabajo duro y la fe de muchos Gramaloteros, especialmente de la alcaldesa de Gramalote, Sonia Rodriguez, que durante los últimos tres años ha sido una incansable defensora de Gramalote y de su gente a nivel local, regional y nacional. *Displacement Solutions* está convencida de que la relocalización de Gramalote tiene mucho potencial para ser una exitosa, y es nuestra esperanza que así sea, por el bien de la gente de Gramalote que han estado esperando dicho resultado por casi cinco años.

## **VII. La aplicación en Gramalote de los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático**

### **Introducción**

En esta sección vamos a tratar los siguientes temas: i) Describir los Principios de Península y examinar sus definiciones básicas, principios fundamentales, los derechos de las personas desplazadas climáticas, las obligaciones generales de los Estados con las personas desplazadas climáticas y las obligaciones específicas de los Estados durante las tres diferentes etapas del proceso de desplazamiento climático; ii) Describir cómo el Fondo Adaptación ha definido los derechos específicos de los Gramaloteros en el nuevo Gramalote; iii) Analizar el enfoque del Fondo Adaptación respecto a los derechos de las personas desplazadas climáticas de Gramalote; y iv) Proponer un enfoque alternativo a los derechos de las personas desplazadas climáticas de Gramalote basado en los Principios de Península.

---

<sup>135</sup> de Wet (2006). Página 190. La traducción es nuestra.

## Definiciones básicas y principios fundamentales

Los Principios de Península (PP) son el resultado del trabajo de un grupo de expertos en desplazamiento climático y fueron adoptados en agosto 18 de 2013. Ellos proporcionan "un marco normativo integral (...) dentro del cual los derechos de las personas desplazadas climáticas pueden ser abordados" (Principio 1 (a)), y se centran en el desplazamiento climático dentro de un Estado (en lugar de a través de las fronteras internacionales), que se considera como la principal fuente de personas desplazadas climáticas. Los PP se basan en tres fuentes principales: 1) los principios del derecho internacional; 2) las obligaciones de derechos humanos; y 3) las buenas prácticas. Los PP "establecen los principios de protección y asistencia, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidos sobre el Desplazamiento Interno, para ser aplicados a las personas desplazadas climáticas" (Principio 1 (a)).

Los PP contiene cuatro definiciones básicas (Principio 2):

- a. *Cambio climático*: "significa la alteración en la composición de la atmósfera global, que se suma a la variabilidad natural durante períodos de tiempo comparables".
- b. *Desplazamiento climático*: "significa el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores".
- c. *Persona desplazada climática*: "significa los individuos, hogares o comunidades que se enfrentan o que experimentan el desplazamiento climático".
- d. *Relocalización*: "significa el movimiento voluntario, planificado y coordinado de personas desplazadas climáticas dentro de los Estados a lugares apropiados, lejos de zonas de riesgo, donde pueden disfrutar de toda una gama de derechos incluyendo, los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y a los medios de subsistencia y todos los otros medios de subsistencia y derechos conexos".

Hay tres principios fundamentales que guían los PP. El primero es el principio de no discriminación, que establece que las personas no pueden ser objeto de discriminación en función de su situación de desplazamiento real o potencial y deben disfrutar de los mismos derechos y libertades que el resto de los ciudadanos en el país. El segundo es el principio de acceso a los recursos judiciales adecuados y el acceso al sistema judicial si es necesario. La tercera es que los PP no deben crear una limitación o alteración de los derechos actualmente reconocidos por la legislación local e internacional. Los PP invitan a los Estados a interpretarlos de una manera amplia, guiado por un propósito humanitario.

## Los derechos de las personas desplazadas climáticas

Los PP hace una distinción entre las personas que podrían ser desplazadas y las personas que ya sufren de desplazamiento por razones climáticas. Sin embargo, los PP utilizan el término "personas desplazadas climáticas" para definir a los dos grupos, dado que son sujetos de derechos y de protección en virtud del derecho internacional y de los propios PP. Esta distinción es importante porque significa que las personas que están haciendo frente al

desplazamiento pero que aún no se han movido aún tienen derechos desde el momento en que sienten que su salud, su vida o su medio ambiente está amenazado como resultado del cambio climático. Para ser considerado una persona desplazada climática un individuo no tiene que estar desplazado en la actualidad, sino que la amenaza desencadena inmediatamente la protección.

Los PP también hacen referencia al hecho de que la mayoría de los desplazados climáticos no son responsables de los procesos que originaron el cambio climático.

Dos derechos muy específicos de las personas desplazadas climáticas son mencionados en los PP:

- a. *El derecho a permanecer en sus hogares el mayor tiempo posible*: Uno de los considerandos del Preámbulo de los PP afirma: "Reafirmando el derecho de las personas desplazadas climáticas a permanecer en sus hogares y mantener conexiones con la tierra en la que viven durante el mayor tiempo posible, y la necesidad de los Estados de dar prioridad a la mitigación adecuada, la adaptación y otras medidas preventivas para hacer efectivo ese derecho".
- b. *El derecho a moverse con seguridad y a relocatearse a través del tiempo*: Otro de los considerandos del Preámbulo de los PP afirma: "Reafirmando además el derecho de los que pudieran ser desplazados a moverse de manera segura y a relocatearse dentro de sus fronteras nacionales a través del tiempo".

### **Obligaciones generales de los Estados con las personas desplazadas climáticas**

Los PP reconocen que para muchos Estados el abordar y responder a la cuestión de los desplazamientos climáticos representa dificultades financieras, logísticas, políticas y de otra índole. Sin embargo, considerando que el cambio climático es un problema global, todos los Estados, a petición del Estado afectado, deben proporcionar apoyo para implementar medidas de mitigación, adaptación, relocateación y todas las medidas de protección necesarias, como para la prestación de asistencia a las personas desplazadas climática. Los Estados afectados tienen derecho a buscar la cooperación y la asistencia de otros estados (Principio 8 (d)). Al mismo tiempo, los Estados que no son capaces de prevenir y responder a los desplazamientos climáticos de una manera adecuada, deben aceptar la asistencia y el apoyo de otros Estados y de organismos internacionales (Principio 8 (d)). Los PP mencionan las siguientes doce obligaciones generales de los Estados.

<b>Obligaciones generales de los Estados</b>
1. Prevenir y evitar condiciones que puedan provocar el desplazamiento climático (Principio 5)
2. Proporcionar asistencia para la adaptación, la protección y otras medidas para garantizar que los desplazados climáticos pueden permanecer en sus lugares de residencia habitual durante el mayor tiempo que sea posible (Principio 6 (a)).
3. Colaborar en la prestación de asistencia y protección para la adaptación a los desplazados climáticos (Principio 8 (a)).
4. Asegurar la protección contra el desplazamiento climático (Principio 6 (b)).

5. Demostrar sensibilidad hacia las personas desplazadas climáticas que son particularmente dependientes y unidos a su tierra, incluidos los pueblos indígenas (Principio 6 (b)).
6. Incluir en su legislación y políticas nacionales referencias a la prevención del desplazamiento climático, asistencia y protección, según lo establecido por los PP (Principio 7 (a)).
7. Establecer y proporcionar recursos adecuados en todos los niveles de gobierno para implementar los PP (Principio 7 (b)).
8. Desarrollar, establecer y aplicar un marco institucional para apoyar la prestación de asistencia y protección de las personas desplazadas climáticas (Principio 13 (a) (ii)).
9. Asegurar de que las soluciones duraderas al desplazamiento climático se abordan adecuadamente por la legislación y las medidas administrativas (Principio 7 (c)).
10. Asegurar de que el derecho de toda persona a la participación adecuada, oportuna y eficaz en todas las fases de desarrollo y aplicación de políticas de los PP; garantizar la participación de los pueblos indígenas y otros grupos y personas marginadas (Principio 7 (d)).
11. Desarrollar leyes y políticas apropiadas sobre la pérdidas sufridas y los daños incurridos en el contexto del desplazamiento climático (Principio 12).
12. Implementar y difundir los PP en colaboración con grupos de la sociedad civil y otros (Principio 18).

## Las obligaciones específicas de los Estados durante las distintas etapas del proceso de desplazamiento climático

Los PP identifican tres etapas diferentes durante el proceso de desplazamiento climático. La primera es la preparación y planificación. La segunda es la etapa del desplazamiento y el post-desplazamiento. La tercera etapa es la de retorno, en caso de que sea posible.

### a. Etapa de preparación y planificación

El PP aborda tres conjuntos diferentes de obligaciones específicas durante la etapa de preparación y planificación:

<b>Obligaciones específicas de los Estados</b>
<b>I. Obligaciones en materia de gestión del riesgo de desplazamiento climático, monitoreo y modelación:</b>
1. Identificar, diseñar e implementar estrategias de gestión de riesgos (Principio 9 (a)).
2. Llevar a cabo la observación sistemática y el seguimiento de, y la recopilación de datos desglosados sobre el desplazamiento climático actual y el estimado (Principio 9 (b)).
3. Mejorar el intercambio, el acceso y el uso de estos datos, y facilitar la evaluación y gestión de los desplazamientos climático (Principio 9 (c)).
4. Modelar escenarios de desplazamiento climáticos probables, incluyendo: i) los plazos y las consecuencias financieras; ii) los lugares amenazados; iii) los posibles sitios de relocalización (Principio 9 (d)).
5. Integrar los derechos de relocalización, los procedimientos y mecanismos dentro de las leyes y políticas nacionales (Principio 9 (e)).
6. Desarrollar marcos institucionales, procedimientos y mecanismos que: i) Identifiquen los indicadores que aclaran dónde, en qué momento en el tiempo, y para quién, se requerirá la relocalización; ii) exijan y faciliten la asistencia técnica gubernamental y financiación; iii) resuman los pasos que los individuos, hogares y comunidades pueden tomar antes del desplazamiento climático a fin de recibir dicho apoyo (Principio 9 (f)).
<b>II. Obligaciones para permitir la preparación exitosa y la planificación para el desplazamiento climático</b>
1. Asegurar de que se da prioridad a las solicitudes de relocalización (Principio 10 (a)).
2. Asegurar de que ninguna relocalización se llevará a cabo a menos que los individuos, las familias y las comunidades proporcionan consentimiento pleno e informado para tal relocalización (Principio 10 (b)).
3. Sólo requerir el llevar a cabo la relocalización sin consentimiento previo en circunstancias excepcionales (Principio 10 (c)).

4. Adoptar las medidas que promueven los medios de subsistencia, la adquisición de nuevas habilidades, y la prosperidad económica de las comunidades desplazadas (Principio 10 (d)).
5. Asegurarse de que: i) las comunidades desplazadas afectadas estén plenamente informadas y puedan participar activamente en las decisiones pertinentes y en la aplicación de esas decisiones; ii) los servicios básicos, vivienda adecuada y asequible, la educación y el acceso a medios de subsistencia estarán disponibles para las personas desplazadas climáticas; iii) mecanismos adecuados, garantías y recursos están en su lugar para prevenir y resolver los conflictos por la tierra y los recursos; iv) los derechos de las personas, los hogares y las comunidades están protegidos en todas las etapas del proceso de relocalización (Principio 10 (e)).
6. Antes de cualquier relocalización, preparar un plan maestro de relocalización que se ocupe de los asuntos críticos, entre ellos: i) la adquisición de tierras; ii) las preferencias de la comunidad; iii) la vivienda de transición y la vivienda permanente; iv) la preservación de las instituciones y lugares sociales y culturales existentes de los desplazados climáticos; v) el acceso a los servicios públicos; vi) el apoyo necesario durante el período de transición; vii) la cohesión de la familia y la comunidad; viii) las preocupaciones de la comunidad de acogida; ix) los mecanismos de seguimiento; y x) los procedimientos de quejas y recursos efectivos (Principio 10 (f)).
<b>III. Obligaciones en materia de identificación de la tierra, habitabilidad y uso</b>
1. Identificar, adquirir y reservar tierra suficiente, adecuada, y habitable para proporcionar una solución con base en tierra viable y asequible para el desplazamiento climático (Principio 11 (a) (i)).
2. Desarrollar los procesos de adquisición de tierras y la indemnización justa y equitativa y programas apropiados de asignación de tierras (Principio 11 (a) (ii)).
3. Planificar y desarrollar los sitios de relocalización incluyendo nuevos asentamientos humanos en tierra que no esté en situación de riesgo de los efectos del cambio climático y otros peligros naturales o humanos y, en la planificación, tener en cuenta la seguridad y la integridad ambiental del nuevo sitio (s), y garantizar que los derechos de las personas relocalizadas se mantengan (Principio 11 (a) (iii)).
4. Crear y hacer público los criterios estándar específicos, geográficamente apropiados, incluyendo: i) el uso actual y futuro de la tierra; ii) las restricciones (incluidas las de carácter consuetudinario o no codificado formalmente) asociadas con la tierra y su uso; iii) la habitabilidad de la tierra, incluyendo temas tales como la accesibilidad, la disponibilidad de agua, la vulnerabilidad al clima u otros peligros naturales o humanos, y el uso; y iv) la viabilidad del uso de subsistencia/agrícola (Principio 11 (b)).
5. Proporcionar información fácilmente accesible respecto a: i) la naturaleza y el alcance de los cambios reales y potenciales para la habitabilidad de las viviendas, tierras y lugares de residencia habitual, como consecuencia del cambio climático, incluidas las evidencias en que se basaron dichas evaluaciones; ii) evidencia de que todas las alternativas viables a la relocalización han sido consideradas, incluidas las medidas de mitigación y adaptación que podrían adoptarse para que las personas puedan permanecer en sus hogares y lugares de residencia habitual; iii) los esfuerzos planificados para ayudar a los desplazados climáticos en la relocalización; iv) la indemnización disponible y las opciones de relocalización alternativa si el sitio de relocalización ofrecido es inaceptable; v) los derechos bajo el derecho internacional y nacional, en particular, la vivienda, la tierra y la propiedad y los derechos a los medios de subsistencia (Principio 11 (c)).
6. Incluir en la planificación de la relocalización: i) medidas para compensar a las personas desplazadas climáticas por la pérdida de la vivienda, la tierra y la propiedad; ii) garantizar de que se cumplan los derechos a la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia de las personas desplazadas climáticas, incluyendo los que tienen derechos informales, derechos consuetudinarios sobre la tierra o derechos de uso habitual, y garantías de que tales derechos están vigentes; y iii) garantizar de que los derechos para acceder a las tierras tradicionales y las aguas se mantienen o se replican de una manera similar (Principio 11 (d)).

### b. Etapa de desplazamiento y post-desplazamiento

Los PP abordan dos cuestiones principales en relación con el estado de desplazamiento y post-desplazamiento:

<b>Obligaciones específicas de los Estados</b>
1. La obligación de asistir a las personas desplazadas climáticas que están desplazadas, pero no han sido relocalizadas (Principio 14; Principio 15 (a) y el Principio 16).
2. La obligación de tomar medidas para garantizar que los medios de subsistencia se puede continuar de una

manera sostenible y no darán lugar a nuevos desplazamientos donde los resultados del desplazamiento climático deriven en la imposibilidad de retornar a los medios de subsistencia anteriores. (Principio 15 (b)).

### c. Etapa de retorno

Cuando esta etapa es posible los PP abordan cuatro obligaciones principales específicas de los Estados:

Obligaciones específicas de los Estados
1. La obligación de los Estados de establecer un marco para el retorno en caso de que el desplazamiento sea temporal y el retorno posible y acordado con las personas afectadas (Principio 17 (a)).
2. La obligación de los estados de permitir que las personas desplazadas climáticas regresen voluntariamente. Los Estados deben facilitar el regreso en condiciones de seguridad y dignidad, en lugares donde los sitios tradicionales están en condiciones de ser habitados, y el regreso no representa un riesgo para sus vidas y medios de subsistencia (Principio 17 (b)).
3. La obligación de permitir a los desplazados climáticos el decidir sobre la conveniencia de volver a su lugar tradicional y proporcionar toda la información necesaria para permitir su derecho a circular libremente y a elegir su residencia (Principio 17 (c)).
4. La obligación de proporcionar ayuda transitoria durante el proceso de retorno hasta que se reestablezcan los medio de subsistencia y el acceso a los servicios (Principio (d 17)).

### La definición de los derechos específicos de los Gramaloteros en el nuevo Gramalote

Cuando estábamos finalizando este informe, el principal cuello de botella en el proceso de reasentamiento parece ser la definición de los derechos específicos de los Gramaloteros en el nuevo Gramalote<sup>136</sup>. Durante nuestra visita a Colombia a comienzos de marzo de 2015, conocimos que el Fondo Adaptación tenía listo el marco legal para el reasentamiento de Gramalote, y estaba programado para ser presentado en cuestión de unas pocas semanas<sup>137</sup>. Líderes locales y autoridades locales y regionales que han estado interactuando con el Fondo Adaptación a través de la Mesa de Trabajo nos expresaron su frustración y decepción para el enfoque restrictivo que el Fondo Adaptación estaba teniendo, que echaba para atrás todas las promesas públicas hechas por el presidente Santos y por varios de sus antiguos y actuales ministros, y de los ex directores del Fondo Adaptación y otros altos funcionarios de sus administraciones en los últimos años<sup>138</sup>.

Al momento de nuestra visita a Colombia la redacción final del marco jurídico propuesto no se habían hecho públicos, aunque algunas partes de ella fueron compartidos con los miembros de la Mesa de Trabajo de Gramalote (la Mesa). La Procuraduría también expresó su preocupación

<sup>136</sup> Entrevista con el sacerdote Víctor Manuel Lazzo, párroco de Gramalote. Gramalote, marzo 4 de 2015.

<sup>137</sup> Entrevista con Roberto Zapata, coordinador del proyecto Gramalote en el Fondo Adaptación. Bogotá, marzo 9 de 2015.

<sup>138</sup> Entrevista con el sacerdote Víctor Manuel Lazzo, párroco de Gramalote. Gramalote, marzo 4 de 2015; Entrevista con Carlos Eduardo Rodríguez, coordinador para la reubicación de Gramalote en el Departamento de Norte de Santander. Cúcuta, marzo 5 de 2015; Entrevista con Pedro Luis Romero, presidente de la Asociación de Líderes Comunitarios de Gramalote. Cúcuta, marzo 5 de 2015.

por el enfoque legal que el Fondo Adaptación había tomado: "[El plan] posiblemente no se ajusta a los postulados básicos constitucionales, en la medida que los criterios para reparar a las familias afectadas por la tragedia se concentran en un enfoque poco garantista de los derechos de las personas, acentuando los perjuicios ya causado por el evento"<sup>139</sup>.

A comienzos de mayo 2015 el Fondo Adaptación dió a conocer un documento titulado, "Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote". En este documento, al parecer escrito por AECOM para el Fondo Adaptación, se presenta el marco legal para el reasentamiento, incluyendo los derechos específicos de todos los Gramaloteros. Mostrando un estilo totalmente nuevo en el proceso, el Fondo Adaptación decidió no utilizar la Mesa como un espacio para construir consenso en torno a este tema tan importante, y en su lugar decidió imponerlo. Los miembros de la Mesa respondieron que varias cuestiones seguían siendo objeto de debate y no se había tomado una decisión<sup>140</sup>.

El plan se basa en dos distinciones importantes. La primera distinción está relacionada con los derechos de propiedad. El grupo de Gramaloteros con derechos más fuertes (compuesto por los propietarios, poseedores y titulares de derechos y acciones y los ocupantes de bienes baldíos) pueden elegir ser parte del reasentamiento colectivo en el nuevo Gramalote, o aceptar una opción individual de reasentamiento, y vivir en otra ciudad del Departamento de Norte de Santander, donde el Fondo Adaptación tenga un programa de vivienda para los damnificados de los eventos de La Niña 2010-2011. El grupo de Gramaloteros con derechos más débiles (arrendatarios y usufructuarios) participarán en un concurso para conseguir una de las 380 viviendas gratuitas que se construirán. La segunda distinción se basa en el factor de la residencia, y se aplica solamente al grupo con los derechos más fuertes. Las personas que eran propietarias, pero que no vivían en Gramalote o tenían propiedad en otro municipio del país en el momento de la tragedia sólo recibirán un lote urbanizado y la asistencia técnica en el nuevo Gramalote. Al parecer, hay alrededor de 100 personas en dicha situación, y la propuesta ha generado mucha resistencia<sup>141</sup>.

La siguiente tabla resume la decisión adoptada por el Fondo Adaptación en relación con los diferentes derechos a la vivienda y propiedad de los Gramaloteros durante el reasentamiento.

---

<sup>139</sup> *La Opinión*, "Gramalote sigue en la mira", abril 21 de 2015.

<sup>140</sup> *La Opinión*, "Listo el plan de reasentamiento", mayo 8 de 2015. En carta al director general del Fondo Adaptación, el líder comunitario Pedro Luis Romero mostró su desacuerdo y expresó su frustración con la forma como el Fondo de Adaptación procedió en este caso, sobre todo con respecto a la Gramaloteros que eran propietarios, pero no residentes en el momento de el desastre: "Sentimos que incluso a los miembros de esta mesa [la decisión] se nos impuso más no se nos consultó". Mayo 12 de 2015.

<sup>141</sup> *La Opinión*, "Se avanza en reconstrucción de Gramalote, pero con conflicto", mayo 14 de 2015.

**Tabla No. 6: Derechos a la vivienda y la propiedad de los Gramaloteros durante el proceso de relocalización según lo decidido por el Fondo Adaptación**

Categorías de familias	Características de las viviendas a ser asignadas o tipo de apoyo ofrecido	Estrategia legal que se usará / Lógica del programa	Número de viviendas a construirse	Condiciones de elegibilidad
Familias habitantes del antiguo caso urbano de Gramalote que eran propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos.	Una vivienda de aproximadamente 70 metros cuadrados en un lote de hasta 150 metros cuadrados, con un valor máximo de 135 salarios mínimos mensuales legales vigente (equivalente a \$86.987.250) <sup>142</sup> , dependiendo del avalúo de sus antiguas propiedades.	Permuta de derechos sobre la propiedad (o propiedades) en el antiguo casco urbano de Gramalote por una vivienda en el nuevo Gramalote	No se sabe todavía, pero de un universo de 604 familias	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Estar incluida en el registro final de familias habitantes del antiguo casco urbano de Gramalote.</li> <li>* Acogerse voluntariamente al plan de reasentamiento colectivo.</li> <li>* Garantizar que la propiedad (o propiedades) a permutarse está(n) saneada(s) jurídicamente.</li> <li>* Aceptar y firmar la oferta de permuta ofrecida por el Fondo Adaptación</li> <li>* No ser propietario de otra vivienda en otra ciudad de Colombia, con la excepción de que vivir en la otra vivienda pone a la familia en condición de vulnerabilidad social y económica.</li> <li>* Mantener la propiedad de la vivienda por al menos 5 años. De lo contrario la propiedad de la vivienda retornará al Estado.</li> <li>* Firmar un compromiso de demolición de la vivienda del antiguo casco urbano por estar localizada en zona considerada de alto riesgo de desastre.</li> </ul>
Familias habitantes del antiguo caso urbano de Gramalote que eran propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos.	Una vivienda en cualquier ciudad del departamento de Norte de Santander donde el <i>Fondo Adaptación</i> tenga un programa para las víctimas de La Niña 2010-2011, como se reglamenta en las resoluciones 9 y 46 del 2013.	Permuta de derechos sobre la propiedad (o propiedades) en el antiguo casco urbano de Gramalote por una vivienda nueva en cualquier ciudad elegible del departamento de Norte de Santander	No se sabe todavía, pero de un universo de 604 familias	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Estar incluida en el registro final de familias habitantes del antiguo casco urbano de Gramalote.</li> <li>* Acogerse voluntariamente a la opción de reubicación individual, y renunciar claramente a la opción de la reubicación colectiva.</li> <li>* Transferir los derechos sobre la propiedad (o propiedades) en el antiguo caso urbano de Gramalote al municipio de Gramalote.</li> </ul>

<sup>142</sup>El salario mínimo mensual legal vigente en Colombia para el 2015 es de \$644.350 pesos colombianos (US\$322.87).

Familias no habitantes del antiguo casco urbano de Gramalote que eran propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos.	Lote urbanizado en el nuevo Gramalote y apoyo con materiales de construcción de hasta 18 salarios mínimos mensuales legales vigentes (\$11.598.300), más asistencia técnica.	Permuta de derechos sobre la propiedad (o propiedades) en el antiguo casco urbano de Gramalote por un lote urbanizado en el nuevo Gramalote	No se sabe exactamente	* No ser propietaria de otra vivienda en otra ciudad de Colombia.
Familias habitantes de la zona rural de Gramalote, cuya vivienda fue destruida durante La Niña 2010-2011 que no pudieron ser atendidas por parte del programa especial de vivienda del Fondo Adaptación por la imposibilidad de reconstruir en sitio propio debido al alto riesgo de desastre.	Una vivienda de aproximadamente 50 metros cuadrados (parte del programa Vivienda de Interés Prioritario –VIP).	Permuta de derechos sobre vivienda en área rural de Gramalote en alto riesgo de desastre por una vivienda en el nuevo Gramalote	24	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ser considerada elegible para una vivienda por el operador zonal de vivienda del Fondo Adaptación.</li> <li>* Acogerse voluntariamente al plan de reasentamiento colectivo.</li> <li>* Firmar un compromiso de demolición de la vivienda rural por estar localizada en zona considerada de alto riesgo de desastre.</li> </ul>
Familias habitantes de la vereda Miraflores, que vivían en el sitio donde se construirá el nuevo Gramalote	Una vivienda de aproximadamente 50 metros cuadrados (parte del programa Vivienda de Interés Prioritario –VIP).	Compensación económica	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ser destinatario de los actos administrativos de compensaciones económicas y de restablecimiento en el proceso de reasentamiento de la vereda Miraflores</li> </ul>
Familias que habitaban el antiguo casco urbano de Gramalote que eran arrendatarios o usufructuarios (tenedores simples) al momento del desastre.	Una vivienda de aproximadamente 50 metros cuadrados (parte del programa Vivienda de Interés Prioritario –VIP).	Contribuir a la reconstrucción del tejido social de Gramalote, y a incentivar el retorno del mayor número de Gramaloteros al nuevo Gramalote	Máximo 380, de un universo de 504 familias	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Estar incluida en el registro final de familias habitantes del antiguo casco urbano de Gramalote.</li> <li>* Acogerse voluntariamente a la alternativa del reasentamiento colectivo.</li> <li>* Posturarse para ser parte del programa y cumplir las condiciones de elegibilidad que se definan.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de Fondo Adaptación (2015).

## Los derechos de las personas desplazadas climáticas de Gramalote en el plan de reasentamiento

El plan de reasentamiento de Gramalote del Fondo Adaptación define los derechos específicos de los Gramaloteros en el proceso de relocalización y también establece algunas medidas para restablecer los medios de subsistencia de las personas afectadas por la destrucción de Gramalote.

De acuerdo con el Fondo Adaptación, el marco legal para el Plan de Reasentamiento de Gramalote se basa en el siguiente razonamiento:

"Ante la ausencia de regulación específica en materia de reasentamiento de población en riesgo o afectada por desastres, cada entidad pública encargada, ya sea del orden nacional o territorial, ha construido sus propios mecanismos de respuesta y las medidas para atender a la población, de acuerdo con el contexto o la coyuntura específica, y tomando como referencia legislación aplicable de carácter general, *siempre bajo la premisa de que el Estado colombiano no actúa a la manera de una entidad aseguradora, para restituir el valor de los bienes destruidos, sino que responde a la calamidad para defender el derecho a la vida y la vivienda digna de los afectados*<sup>143</sup>.

En este sentido, el presente Plan de Reasentamiento se ha construido a partir de principios y derechos constitucionales como la vida y la vivienda digna, prácticas internacionales y la normativa existente en materia de respuesta a la emergencia, gestión del riesgo y ordenamiento territorial. La legislación aplicable a este tipo de proyectos hace énfasis en los mecanismos de manejo de las zonas afectadas por desastre y la adquisición de inmuebles, derechos y mejoras y el alcance de las competencias se encuentran circunscritas a conjurar la situación de emergencia como consecuencia de los efectos producidos por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

Así mismo, se encuentra respaldado en el contenido de tratados internacionales suscritos por Colombia, los cuales están constitucionalmente legitimados. Se incluyen como fuentes del presente documento también, los modelos de buenas prácticas implementados por la banca multilateral en proyectos cofinanciados como el caso del reasentamiento de Nueva Esperanza en la ciudad de Bogotá.

Este marco normativo ha permitido desarrollar una estrategia jurídica, con la cual se busca atender, por un lado, a la población que habita las zonas de desastre o los predios declarados en riesgo, y por el otro lado tener acceso al dominio de estos predios para darles un uso adecuado, a través de la entrega de los mismos a las entidades ambientales correspondientes"<sup>144</sup>.

Las leyes internacionales que se enumeran como base para el diseño de las políticas y estrategias de reasentamiento de la población afectada por los desastres naturales y que han sido ratificados por Colombia son: i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos; ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; iii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; iv) la Convención contra todas las Formas de Discriminación Racial; v) la Convención contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; vi) el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y vii) Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos.

---

<sup>143</sup> El énfasis en el texto es nuestro.

<sup>144</sup> Fondo Adaptación (2015). Páginas 77-78.

Las leyes colombianas que se enumeran, que "han prestado apoyo legal a las medidas que orientan este Plan de Reasentamiento" se pueden dividir en cinco grupos diferentes:

- i) *El marco legal de emergencia:*
  - El decreto 4580 de 2010, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en Colombia como consecuencia de la grave calamidad pública causada por los acontecimientos de La Niña 2010-2011.
  - El decreto-Ley 4674 de 2010, que estableció las leyes con respecto a la evacuación de personas y la reubicación de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo de desastres.
- ii) *El marco de gestión del riesgo de desastres:*
  - Ley 1523 de 2012, que adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y creó el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres. Esta ley crea un régimen especial para situaciones de desastre o calamidad pública.
- iii) *Las leyes urbanas:*
  - Los Art. 113 y 114 de la Ley 388 de 1997
  - El decreto 4674 de 2010, que se mencionó anteriormente.
- iv) *El marco jurídico del Fondo Adaptación:*
  - El decreto 4819 de 2010, que creó el Fondo Adaptación.
  - El Art 4, del decreto 4785 de 2014, que estableció que el gerente del Fondo Adaptación tiene la responsabilidad de ejecutar planes y proyectos aprobados por la junta directiva.
- v) *Las regulaciones locales:*
  - La resolución 019 de 2015 del Consejo Municipal de Gramalote, que adoptó un nuevo Esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio.

### **Un enfoque alternativo respecto a los derechos de las personas desplazadas climáticas de Gramalote con base en los Principios de Península**

Un enfoque alterntivo con base en los Principios de Península, que proveería mayor protección a las personas desplazadas de Gramalote podría ser el siguiente:

#### **a. Una lectura alternativa de las principales leyes colombianas aplicables al caso**

- i) *Marco jurídico para la emergencia:* De la lectura del decreto 4580 de 2010 y del decreto-ley 4674 de 2010, es claro que el gobierno colombiano estaba creando regulaciones a medida que se desarrollaba la tragedia, y esos dos decretos se emitieron antes de la destrucción de Gramalote. De hecho, la destrucción de todo un pueblo por un evento relacionado con el clima, el desplazamiento de toda su población y la necesidad de relocatear a los habitantes en un nuevo sitio fue totalmente sin precedentes en Colombia. Por esta razón, ninguna ley ofrece una solución adecuada para los nuevos temas generados por la relocateación de Gramalote. También está claro que los casos que el gobierno estaba tratando de anticipar con los decretos 4580 de 2010, el decreto Ley 4674 de 2010 y otros,

encajan más con los casos típicos de evacuaciones anteriores, que se limitaban a barrios dentro de un municipio, que se encuentran en zonas consideradas de alto riesgo de desastre como resultado de los acontecimientos de La Niña 2010-2011. De hecho, existen experiencias exitosas de ese tipo de proceso de relocalización en Colombia que ha sido muy bien documentadas<sup>145</sup>. A pesar de que esos decretos proporcionan una orientación importante, no son del todo aplicables al caso de Gramalote, y como resultado, se necesita un enfoque jurídico diferente.

- ii) *El marco jurídico para la gestión del riesgo de desastres:* la Sección VII de la Ley 1523 de 2012 crea un régimen especial para situaciones de desastre o calamidad pública. Sin embargo, las medidas en materia de reasentamientos se centran en el proceso administrativo para la adquisición de tierras, pero no hacen ninguna referencia a los derechos de las personas relocalizadas como resultado de un desastre o calamidad pública. Como resultado, esta ley tampoco proporciona mucha guía.
- iii) *Las leyes urbanas:* Curiosamente, de alguna manera el razonamiento jurídico del Fondo Adaptación está de acuerdo con lo que acabamos de decir sobre el carácter único de los acontecimientos en Gramalote, que hacen necesario buscar soluciones nuevas e innovadoras. De hecho, de acuerdo con el Fondo Adaptación, "Sin embargo, el reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote por su extensión y complejidad, es pionero en nuestro país, lo que impide darle un tratamiento estándar, y hace necesario la inclusión de elementos nuevos que se asemejen al proyecto urbanístico que es necesario realizar, siendo jurídicamente más cercano, los macro proyectos enunciados en los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997 y las previsiones del Decreto 4821 de 2010"<sup>146</sup>.

#### **b. Los Principios de Península que se aplican a las personas desplazadas climáticas de Gramalote en este tema específico**

Hay por lo menos cuatro principios que se aplicarían a las personas desplazadas climáticas de Gramalote para este tema específico:

- i) La obligación del Estado colombiano de interpretar los Principios de Península de una manera amplia, guiado por un *propósito humanitario* (Principio 4 (b)).
- ii) La obligación del Estado colombiano de *demostrar sensibilidad* hacia las personas desplazadas climáticas que están particularmente unidas a su tierra (Principio 6 (d)).
- iii) La obligación del Estado colombiano de desarrollar leyes y políticas apropiadas sobre las *pérdidas sufridas y los daños incurridos* en el contexto del desplazamiento climático (Principio 12).
- iv) La obligación del Estado colombiano de incluir en la planificación de la relocalización (entre otros), las *medidas para compensar* a los desplazados climáticos que perdieron la vivienda, la tierra y la propiedad (Principio 11 (b)).

---

<sup>145</sup> Correa (2011).

<sup>146</sup> Fondo Adaptación (2015). Página 82.

Es claro que el gobierno colombiano debe utilizar los Principios de Península como fuente para encontrar una solución a los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y los medios de subsistencia de los Gramaloteros. El enfoque jurídico del gobierno colombiano debe ser sensible al hecho de que la población de Gramalote ha sido y permanece muy unida a su tierra, al territorio y a su cultura, y debe interpretar los Principios de Península y otras leyes y reglamentos aplicables guiados por un propósito humanitario en vez de un simple cálculo económico.



Figura 8: La iglesia principal de Gramalote. Solo las ruinas de una de las torres permanece de pie. Imagen: Kadir van Lohuizen/NOOR

## VIII. La protección de los derechos de las personas desplazadas climáticas en los instrumentos internacionales

1. Además de proporcionar una oportunidad para considerar cómo los Principios de Península podrían aplicarse en la práctica en una situación concreta de relocalización planificada, el estudio de caso de Gramalote, y de hecho la propia Colombia, ofrece la oportunidad de revisar la suficiencia del marco jurídico internacional que gobierna a las personas desplazadas climáticas dentro de los Estados.
2. Durante los últimos años ha habido un debate académico y político respecto a la necesidad de un nuevo instrumento jurídico para proteger los derechos de las persona desplazadas climáticas en todo el mundo. *Displacement Solutions* ha abogado en favor de un nuevo marco legal específico, y para ello promovió la elaboración de los Principios de Península, para enfocarse en el desplazamiento climático dentro de los estados. Algunos se han opuesto a la creación de nuevos instrumentos de protección que se ocupan de éste tema con el argumento de que los estándares existentes, como los Principios Rectores de la ONU sobre los Desplazamientos Internos (los "Principios Rectores"), ya proporcionan una protección suficiente.
3. En este contexto, *Displacement Solutions* cree que ambos enfoques son necesarios y se complementan entre sí. Específicamente, para hacer frente al desplazamiento climático dentro de los Estados, *Displacement Solutions* considera que los desafíos sin precedentes que presenta el desplazamiento en el contexto del cambio climático hacen necesaria una protección complementaria, adicional a los Principios Rectores de la ONU.
4. Colombia ofrece una oportunidad única para probar ambas posiciones. En Colombia hay una combinación de personas que son desplazados internas a causa de la violencia y a causa del desplazamiento climático. Por ésta razón, Colombia es quizás uno de los pocos países del mundo que ha desarrollado un marco jurídico y administrativo completamente separado para hacer frente a cada tipo de desplazamiento. Los Principios Rectores de la ONU sobre los Desplazamientos Internos (los "Principios Rectores") se han incorporado como parte del marco jurídico nacional para proteger a los desplazados internos como consecuencia del conflicto armado que ha existido por cinco décadas. Los Principios Rectores son bien conocidos y han sido aplicadas por los funcionarios gubernamentales, las cortes y las ONG de derechos humanos. Sin embargo, cuando sucedieron los eventos de La Niña 2010-2011 y cuando municipios enteros, como Gramalote se vieron obligados a considerar su relocalización, se hizo evidente los límites de los Principios Rectores para hacer frente a los problemas del desplazamiento climático. Los Principios Rectores no incluyen disposiciones para hacer frente a dicho tipo de situaciones, y en la práctica no podían proporcionar mucha orientación para abordar las necesidades específicas de las personas desplazadas por un evento relacionado con el clima.

5. En Colombia, el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 define a una personas desplazada de la siguiente manera:

"Es desplazado toda persona que se ha sido visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

6. Una persona afectada por cualquier tipo de desastre (natural o provocado por el hombre) se conoce en Colombia comúnmente como un damnificado. Generalmente, las personas consideradas como damnificadas por los desastres naturales han estado localizadas en un lugar específico del país, y la mayoría de las veces se han limitado a un municipio o a una región específica. Podría decirse que dada la magnitud sin precedentes de los eventos de La Niña 2010-2011 y su impacto a nivel nacional, por primera vez un damnificado podía ser cualquier persona localizada en cualquier parte del país que hubiese sido afectada por dichos eventos.
7. La legislación promulgada después de los eventos de La Niña 2010-2011 utiliza dicho lenguaje y estableció derechos específicos para dicha población. El Decreto N ° 4579 de 2010 declaró el estado de desastre nacional en todo el país. De acuerdo con el artículo 5 de dicho decreto: "Para los efectos del presente decreto, se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los Censos de afectados elaborados por los Comités Locales de los municipios afectados, con el aval del respectivo Comité Regional y de una entidad operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres".
8. La razón detrás de este tratamiento diferenciado de las personas desplazadas en Colombia es histórico. Colombia ha tenido un conflicto armado interno desde hace más de 50 años. Sin embargo, es sólo a partir de 1991 que el movimiento de derechos humanos de Colombia comenzó a hacer visible el problema del desplazamiento, por medio de eventos públicos y mediante la publicación de informes sobre este tema. También durante la década de 1990 se creó una ONG de derechos humanos para centrarse específicamente en dicho tema, la Consultoría Permanente para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Desde entonces CODHES ha realizado estudios y ha mantenido estadísticas sobre el tema. En la misma década de 1990 surgieron varias organizaciones sociales de personas desplazadas. Finalmente, el dramático escalamiento del conflicto armado en 1997 hizo visible el problema del desplazamiento interno en Colombia, sobre todo después del desplazamiento masivo de varias comunidades afrocolombianas del departamento del Chocó. La presión internacional sobre el gobierno colombiano para que protegiera y ofreciera asistencia a

los desplazados por el conflicto armado también jugó su parte en la creación de una ley sobre el desplazamiento. En 1997, el Congreso colombiano finalmente aprobó la Ley 387, para proteger los derechos de las personas desplazadas internamente como consecuencia del conflicto armado.

9. Adicionalmente, la Corte Constitucional colombiana ha tomado muy en serio las obligaciones del Estado colombiano con las personas desplazadas internamente como consecuencia del conflicto armado interno. De hecho, desde el 2004 la Corte Constitucional ha hecho historia al crear maneras sin precedentes para dar seguimiento a los compromisos del gobierno colombiano con la población desplazada<sup>147</sup>. En una decisión sin precedentes (comúnmente conocida como T-025), la Corte Constitucional declaró la existencia de un "estado de cosas inconstitucional" con respecto a los desplazados internos en Colombia y pidió al gobierno colombiano tomar acciones concretas para solucionarlo. La T-025 se basa en gran medida de los Principios Rectores. Podría decirse que en ningún otro país los Principios Rectores han jugado un papel tan destacado en la protección de los derechos de los desplazados internos como en el caso de Colombia.
10. La distinción entre las personas desplazadas por el conflicto armado y por los desastres naturales es ampliamente apoyada por la comunidad de derechos humanos en Colombia. Por ejemplo, Rodrigo Uprimny, un veterano defensor de derechos humanos y director de DeJusticia, una de las principales ONGs de derechos humanos en Colombia ha declarado:

"Una de las grandes contribuciones de la sentencia T-025 y sus autos ulteriores, es haber demostrado que los desplazados no son víctimas de una catástrofe natural, que no son sólo personas vulnerables que merecen una especial atención del Estado por su vulnerabilidad, sino que son, además víctimas de un crimen atroz que es el desplazamiento y que, como tal, tienen derecho a la reparación y ese derecho es distinto a los derechos sociales que se satisfacen mediante las políticas sociales prestacionales y de asistencia humanitaria"<sup>148</sup>.

11. En resumen, en países como Colombia, donde existe una amplia población desplazada como consecuencia de un conflicto armado interno, la protección jurídica ofrecida por los Principios Rectores ha demostrado ser extremadamente útil. Sin embargo, como el desplazamiento interno se ha utilizado en Colombia como una herramienta por parte de los actores armados, también es considerado como un delito. La comunidad de derechos humanos en Colombia ha argumentado por un tratamiento especial a los desplazados internos por medio del contraste de la situación de las personas desplazadas por el conflicto armado con las personas desplazadas por los desastres naturales o cualquier otro evento ocasionado por el hombre. Como resultado, los Principios Rectores tienen un alcance de protección muy limitado en este tipo de situaciones. El caso de Colombia muestra que la protección de las personas desplazadas por el cambio climático y por

---

<sup>147</sup> Rodriguez Garavito, César and Rodriguez Franco, Diana (2010).

<sup>148</sup> *Ibid.* Page 109.

otros desastres naturales requieren de instrumentos jurídicos diferentes, y los Principios de Península podría desempeñar dicho papel.

## IX. Conclusiones

1. La Niña 2010-2011 fue un evento climático sin precedentes. Colombia nunca había visto tal nivel y escala de destrucción a nivel nacional como durante dicho período. A pesar de una larga historia de desastres naturales, Colombia nunca había visto la destrucción de un municipio entero, sin pérdida de vidas, como resultado de una combinación de factores desencadenados por las lluvias extremas de La Niña.
2. La respuesta del gobierno colombiano para al daño producido por los eventos de La Niña 2010-2011 fue también sin precedente, integral, pragmática y mirando hacia el futuro. Los colombianos nunca habían visto la asignación de tantos recursos para hacer frente y superar una calamidad. La respuesta incluyó la atención humanitaria y la rehabilitación a través de Colombia Humanitaria, y un esfuerzo de reconstrucción más estructural a través del Fondo Adaptación. La respuesta también fue pragmática, porque unos pocos meses después del comienzo de las lluvias extremas reconoció que el antiguo sistema de gestión de emergencias había colapsado, y se diseñó un sistema completamente nuevo para reemplazarlo. La respuesta a los eventos de La Niña 2010-2011 también miraba hacia el futuro porque se ha tratado de abordar y corregir las causas fundamentales de la vulnerabilidad de la población afectada.
3. Los habitantes de Gramalote han sufrido un trauma significativo debido a la destrucción de su pueblo, de sus viviendas y de sus medios de subsistencia. Desde el desastre, hace cuatro años y medio, sus vidas han sufrido todos los principales riesgos de empobrecimiento en situaciones de desplazamiento, es decir, la falta de vivienda, la falta de tierras, el desempleo, el aumento de la morbilidad y la mortalidad, el empobrecimiento, la marginalidad, la desarticulación social y la pérdida de los recursos de propiedad colectiva<sup>149</sup>. Como hemos reconocido en este informe, el gobierno colombiano ha mirado hacia el futuro en su enfoque de la relocalización planificada de Gramalote. Sin embargo, cuando el proceso finalmente está llegando a un final feliz, el Fondo Adaptación ha comenzado a aplicar un enfoque legal muy restrictivo de los derechos específicos de los Gramaloteros en el proceso de relocalización, causando una fuente adicional de frustración para la gente de Gramalote. El enfoque jurídico del Fondo Adaptación debería basarse en los derechos, y debería estar guiado por los Principios de Península.
4. Un sentido de lugar y una suficiente asistencia humanitaria, son factores importantes que disuaden a las víctimas de un evento climático a cruzar una frontera internacional. Aunque Gramalote se encuentra a sólo 49 kilómetros de la frontera internacional más activa entre Colombia y Venezuela, y que en algún momento alrededor del 63% de la

---

<sup>149</sup> Cernea (1999).

Gramaloteros estuvieron arrendando un espacio para vivir en la ciudad de Cúcuta, más un 3% adicional que hacía lo mismo en la ciudad de Villa del Rosario (ambos situados en la frontera con Venezuela), al parecer, sólo 2 personas (0,1%) de un total de 3.316 personas cruzó al otro lado de la frontera.

Tres razones principales podrían ayudar a explicar por qué las personas desplazadas climáticas de Gramalote no cruzaron una frontera internacional. En primer lugar, las profundas raíces en su país de origen. La gente de Gramalote tienen raíces muy fuertes en su pueblo y en su cultura local. En segundo lugar, un nivel suficiente de asistencia humanitaria. El gobierno colombiano ha ofrecido a los Gramaloteros suficiente asistencia humanitaria durante los últimos cuatro años y medio en la forma de alimentos y subsidios de arrendamiento, lo que ha animado a la gente a permanecer en la zona. Por último, los cálculos pragmáticos que hace la gente respecto a la posibilidad de que el cruzar la frontera no les ofrezca mejores alternativas. La realidad es que la actual situación económica, social y política en Venezuela hace que sea poco atractivo para los Gramaloteros el cruzar la frontera, incluso si tienen familiares viviendo allí.

5. La experiencia en Gramalote y en otros lugares en Colombia ilustra que el actual marco de protección que rigen los desplazamientos internos bajo los Principios Rectores de la ONU sobre los desplazamientos internos necesita ser complementado con un sistema que se enfoque específicamente en el desplazamiento causado por el cambio climático y los desastres naturales, tales como los Principios de Península. En Colombia, donde ya existe una amplia población desplazada como consecuencia de un conflicto armado interno, la protección jurídica ofrecida por los Principios Rectores de la ONU ha demostrado ser extremadamente útiles. Sin embargo, como el desplazamiento interno se ha utilizado en Colombia como una herramienta por parte de los actores armados, también es considerado como un delito. La comunidad de derechos humanos en Colombia ha argumentado por un tratamiento especial de los desplazados internos por medio del contraste de las personas desplazadas por el conflicto armado con la situación de las personas desplazadas por los desastres naturales. Como resultado, los Principios Rectores de la ONU tienen un alcance de protección muy limitado en esta tipo de situaciones. El caso de Colombia muestra que la protección de las personas desplazadas por el cambio climático y por otros desastres naturales requieren de instrumentos jurídicos que aborden específicamente su situación, y los Principios de Península podría desempeñar dicho papel.
6. Como se ha mencionado a lo largo de este informe, la relocalización de Gramalote aún no ha tenido lugar y, por tal razón, aún se desconoce el resultado final. ¿Estarán los Gramaloteros mejor después de su relocalización final, como lo prometió el presidente Santos el día después del desastre? A pesar del resultado desconocido, ya hay varias lecciones preliminares aprendidas de este proceso de relocalización planificada.
  - a. La necesidad de una amplia hoja de ruta para guiar un proceso de relocalización planificada;
  - b. Tierra está en el centro de cualquier proceso de relocalización planificada;

- c. La necesidad de contar con un calendario claro y con hitos visibles en un proceso de relocalización;
  - d. La importancia de un modelo de gobernanza participativo para guiar el proceso de relocalización;
  - e. La necesidad de tener una gerencia visible, consistente del proceso de relocalización;
  - f. El importante papel de los actores locales y regionales en el proceso de relocalización;
  - g. La relocalización planificada es mucho más que un proyecto de vivienda;
  - h. La relocalización es un proceso complejo que requiere de una respuesta multisectorial.
7. Más de cuatro y medio han pasado desde la destrucción de Gramalote, y los Gramaloteros todavía están viviendo como personas desplazadas, dispersas por varios municipios, en su mayoría del departamento de Norte de Santander. Sin embargo, *Displacement Solutions* todavía está convencido de que ésta relocalización tiene un gran potencial para ser exitoso. Se han cometido una gran cantidad de errores en la relocalización planificada de Gramalote, pero también ha habido varias características y resultados positivos. Para asegurar de que la relocalización planificada de Gramalote finalice exitosamente, la gerencia actual del proyecto debe cambiar urgentemente de rumbo, y hacerlo más participativo. La importancia del marco jurídico actualmente propuesto, que el Fondo Adaptación quiere usar en Gramalote va más allá de este proceso específico de relocalización planificada, ya que también sentará un precedente para futuras relocalizaciones. Por esta razón, su definición no debe dejarse en manos de unas pocas personas, sino que debe ser el resultado de un consenso entre la comunidad afectada y las autoridades locales, regionales y nacionales.
8. El reasentamiento de Gramalote se encuentra actualmente en una encrucijada. Si se respeta el modelo de gobernanza de la Mesa utilizado durante los últimos dos años y medio, el reasentamiento de Gramalote tiene una gran oportunidad de ser muy exitoso. Sin embargo, si el modelo de gobernanza acordado por los principales actores en el proceso se deja a un lado y las decisiones se imponen sin la participación real de todos los actores involucrados, el resultado final de este proyecto de reasentamiento podría ser otro proyecto fracasado. El Estado colombiano ha invertido una gran cantidad de recursos en el reasentamiento de Gramalote y no debe sacrificar la inversión en el último minuto. Los Gramaloteros han sufrido todas las consecuencias de ser desplazados climáticos por casi cinco años, y están dispuestos a reiniciar sus vidas en el nuevo Gramalote en Miraflores. Todavía es tiempo para el Fondo Adaptación cambie de rumbo, como lo ha hecho en varias ocasiones durante este largo viaje. Sin embargo, el tiempo se está acabando.

## X. Recomendaciones

### 1. Recomendaciones al Gobierno de Colombia:

- a. Cumplir con las obligaciones establecidas en los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados, del 2013, de reconocer y respetar los derechos de las personas desplazadas climáticas.
- b. Desarrollar una Política Nacional de Relocalización basada en las lecciones aprendidas de Gramalote y de otras experiencias internacionales.
- c. Revisar y modificar las normas de planeación urbana y regional pertinentes a ser aplicadas después de una catástrofe. Por ejemplo, el proceso para cambiar el uso del suelo, de rural a urbano, en una municipalidad y el proceso para obtener una licencia ambiental para construir un municipio en un nuevo lugar deben simplificarse y acelerarse cuando un municipio se enfrenta a un proceso de relocalización después de un desastre.
- d. Asegurarse de que la promesa hecha por el presidente Santos, de no sólo reconstruir y reubicar a Gramalote, sino también de hacer que la vida de los damnificados "mejore" en el nuevo lugar, se cumpla en su totalidad y no sea víctima de medidas de corte de gastos.
- e. Asegurarse de que los subsidios de arrendamiento para los desplazados climáticos se paguen de una manera oportuna, mensualmente en lugar de cada tres meses.
- f. Ampliar el tipo de experiencia representada en la Junta Directiva del Fondo Adaptación más allá de funcionarios de gobierno y de empresas, para incluir a quienes tengan experiencia en las ciencias sociales y en procesos de la relocalización, de tal manera que no solamente las perspectivas económicas dominen el proceso de toma de decisiones y que se tengan en cuenta plenamente las implicaciones sociales.

### 2. Recomendaciones al Fondo Adaptación:

- a. Honrar las "reglas del juego" que se han diseñado y acordado por los principales actores del proceso, incluido el propio Fondo Adaptación. Se debe respetar y fortalecer el proceso de toma de decisiones participativo creado en el 2013 con la Mesa de Trabajo de Gramalote. El Fondo Adaptación debería también apoyar la elaboración de un estudio sobre las lecciones aprendidas de la Mesa de Trabajo, como modelo de gobernanza para proyectos que involucran a actores locales, regionales y nacionales.
- b. Adoptar un enfoque jurídico más amplio en la definición de los derechos de las personas desplazadas de Gramalote, tomando en cuenta los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados.
- c. En línea con los Principios de Península, considerar el desarrollo de leyes y políticas sobre pérdidas y daños incurridos por las personas de Gramalote, incluyendo mecanismos para compensarlos por la pérdida de la vivienda, la tierra y la propiedad, y los medios de subsistencia debido al cambio climático. Se puede obtener orientación en los trabajos encargados por la COP18 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde el tema de las pérdidas y daños, y otras medidas compensatorias se ha convertido en un elemento central en la discusión actual.

- d. Considerar positivamente la petición de la comunidad para reconstruir las tres instalaciones públicas restantes que formaban parte del antiguo Gramalote: un matadero (quizás en asociación con municipios cercanos), una cancha de fútbol y un cementerio.



Figura 9: “Adios Gramalote”. Imagen: Kadir van Lohuizen/NOOR

## Bibliografía

- AECOM (2015). “Estrategia jurídica de reposición de vivienda y adquisición de predios en el antiguo caso urbano del Gramalote, a desarrollar en el plan de reasentamiento”. *Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote*. Fondo Adaptación. Bogotá: Fondo Adaptación.
- Adams, H., Alaniz, R., Bronen, R. y McNamara, K. (2015). *Maintaining and building ‘place’ through managed and forced community relocations: Lessons for a climate changed world*. UNU-EHS Working Paper No. 8. Bonn: United Nations University Institute of Environmental and Human Security.
- Alcaldía Municipal de Gramalote, Norte de Santander (2013). *Análisis de situación de salud con el modelo de determinantes sociales municipio de Gramalote 2013*. Gramalote.
- Anzellini, Stefano (2012). “El reasentamiento de Herrán como aprendizaje de gestión y diseño de proyectos”. *Los Dilemas del Reasentamiento. Debates y Experiencias de la Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamiento de Población*. Margarita Serge y Stefano Anzellini, editores. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Anzellini, Vicente (2012). *Entre désastre et reinstallation. Le déplacement des populations suite à la catastrophe de Gramalote, Colombie*. Master Thesis, Institut de Géographie, Université de Neuchatel.
- Camara de Comercio de Cúcuta (2014). *Memoria justificativa, revisión excepcional del esquema de ordenamiento territorial municipio de Gramalote, Norte de Santander*. Camara de Comercio – Fondo Adaptación.
- Cernea, Michael (1997). “The Risk and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations”. *World Development*, Vol. 25, No. 10, pp. 1569-1587.
- (1999). “Why Economic Analysis is Essential to Resettlement: A Sociologist’s View”. *The Economics of Involuntary Resettlement. Questions and Challenges*. Editado por Michael M. Cernea. Washington, D.C.: The World Bank.
- Colombia Humanitaria (2013?). *Estudio de caso de Colombia Humanitaria*.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (2012). *Valoración de daños y pérdidas ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá: Misión BID-Cepal.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013) “Declaratoria de importancia estratégica del proyecto ‘Reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional’”. *Documento Conpes #3776*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Conservation International (2013). *Estudio regional para la identificación de las áreas estratégicas de servicios ecosistémicos relacionados con agua, carbono y turismo y su incidencia en la selección del sitio de reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote bajo escenarios actuales y futuros de cambio climático*. Convenio 088 de 2012. Informe final, Tomo 1. Conservation International – Fondo Adaptación.
- Correa, Elena *et. al* (2011). *Population at Risk of Disaster. A Resettlement Guide*. Washington D.C.: The World Bank.
- de Wet, Chris (2006). “Risk, Complexity and Local Initiative in Forced Resettlement Outcomes”. *Development-Induced Displacement. Problems, Policies and People*. Editado por Chris de Wet. New York and Oxford: Berghahn Books.
- Echeverry, Juan Carlos (2011). “Ajustes en el financiamiento para atender la emergencia”.

- Economia Colombiana*, No. 331. Pp. 42-46.
- Ferris, Elizabeth (2014). *Changing Times: The International Response to Internal Displacement in Colombia*. Washington D.C.: The Brookings Institution
- \_\_\_\_\_. (2012). *Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change*. UNHCR. Legal and Protection Policy Research Series. PPLA/2012/04.
- Fondo Adaptación (2015) *Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote*. Bogotá: Fondo Adaptación.
- \_\_\_\_\_. (2015?). *Marco Jurídico Plan de Reasentamiento Gramalote*.
- \_\_\_\_\_. (2013a). *Proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote. Aspectos técnicos que justifican la solicitud de archivo de la resolución 0018 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. Bogotá: Fondo Adaptación.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Plan de reasentamiento de la vereda Miraflores localizada en el sector de reasentamiento del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote*. Bogotá: Fondo Adaptación.
- \_\_\_\_\_. (2013c). *Realizar la coordinación técnica y social del proyecto de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote bajo los lineamientos definidos por el Fondo Adaptación y su Consejo Directivo*. Bogotá, enero 2013.
- Hoyos, N. et. al (2013). "Impact of the 2010-2011 La Niña phenomenon in Colombia, South America: The human toll of an extreme weather event". *Applied Geography* 39. Pp. 16-25.
- Huggel, Christian et. al (2012). "Physical impacts of climate change on landslide occurrence and related adaption". *Landslides: Types, Mechanisms and Modeling*. John J. Clague y Douglas Stead, ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalin, Walter (2012a). "Conceptualising Climate-Induced Displacement". In *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*. Editado por Jane McAdam. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- \_\_\_\_\_. (2012b). *The Nansen Principles: The Way ahead*.  
[http://www.humanrights.at/climmig/wp-content/uploads/Kälin-Walter\\_speech-20-Sept-2012.pdf](http://www.humanrights.at/climmig/wp-content/uploads/Kälin-Walter_speech-20-Sept-2012.pdf)
- Leckie, Scott (2013). *Finding Solutions to Climate Displacement: A Challenge Like Few Others*. Displacement Solutions.
- Londoño, Jorge (2014). "La tarea de Colombia Humanitaria". *Así fue como Juntos lo hicimos mejor. Memorias 2011-2014*. Bogotá: Colombia Humanitaria.
- McAdam, Jane (2013?) "Creating New Norms on Climate Change, Natural Disaster and Displacement: International Developments 2010-2013". *Refuge*, 29 (2). PP. 11-26.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). "Refusing 'refuge' in the Pacific: (de)constructing climate-induced displacement in international law". *Migration and Climate Change*. Editado por Etienne Piguet, Antonio Pecoud y Paul de Guchteneire. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2010), editor. *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- McLeman, Robert A. (2014). *Climate and Human Migration. Past Experiences, Future Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murillo, Everardo (2011). "La oportuna atención humanitaria". *Economia Colombiana*, No. 331. Pp. 69-71.

- Nelson, Stephen (2014). *Mass Movements and Mass Movement Processes*.  
[http://www.tulane.edu/~sanelson/Natural\\_Disasters/masswastproc.htm](http://www.tulane.edu/~sanelson/Natural_Disasters/masswastproc.htm)
- Nuñez Mendez, Jairo (2013). *Evaluación de los programas de atención del fenómeno de la Niña 2010-2011*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Oliver-Smith, Anthony (2014). "Climate change, displacement and resettlement". *Land Solutions for Climate Displacement*. Editado por Scott Leckie. London y New York: Routledge. Pp. 53-109.
- \_\_\_\_\_. (2011). "Sea level rise, local vulnerability and involuntary migration". *Migration and Climate Change*. Editado por Etienne Piguet, Antonio Pecoud y Paul de Guchteneire. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Defying Displacement. Grassroots Resistance and the Critique of Development*. Austin: University of Texas Press.
- \_\_\_\_\_. (1986). *The Martyred City. Death and Rebirth in the Andes*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Piget, Etienne, et all (2011). "Introduction: migration and climate change". *Migration and Climate Change*. Editado por Etienne Piguet, Antonio Pecoud y Paul de Guchteneire. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rivera Chaves, Lorena (2014). "Factores de territorialización para la gestión del desastre del casco urbano de Gramalote, Norte de Santander 2010-2013". *Perspectiva Geográfica*, Vo. 19, No. 1. Pp. 11-28.
- Rodriguez Garavito, César y Rodriguez Franco, Diana (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Santos, Juan Manuel (2014). "Lecciones de la adversidad para un futuro mejor". *Así fue como Juntos lo hicimos mejor. Memorias 2011-2014*. Bogotá: Colombia Humanitaria.
- Serge, Margarita y Anzellini, Stefano, editores (2009). *Los Dilemas del Reasentamiento. Debates y Experiencias de la Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamiento de Población*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Servivienda (2012). *Gramalote: La vida es lo primero. Primera etapa para el reasentamiento de un pueblo*. Bogotá: Servivienda.
- \_\_\_\_\_. (2011). *ABC del proceso de reasentamiento de Gramalote. Cartilla o1 sobre la fase de prefactibilidad*. Bogotá: Servivienda.
- Sociedad Colombiana de Geotecnia (2012). *Informe de viabilidad técnico-económica por mitigabilidad geológico-geotécnica de los cuatro lotes propuestos para el reasentamiento del casco urbano de Gramalote (Norte de Santander)*. Version 02/2012.
- Thomas, Alice (2014a). "Protecting Displaced by Weather-Related Disasters and Climate Change: Experience from the Field". *Vermont Journal of Environmental Law*. Vol. 15. Pp. 803-832.
- \_\_\_\_\_. (2014b). "Rising Waters, Broken Lives. Experience from Pakistan and Colombia floods suggests new approaches are needed". *Humanitarian Crisis and Migration. Causes, Consequences and Responses*. Editado por Susan F. Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor. London & New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2011) *Surviving alone. Improving assistance to Colombia's flood victims*. Refugees International.
- UNHCR, et all (2014a). *Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good*

- Practices and Preparing for the Future. Background Document.* Sanremo Consultation, 12-14 March 2014.
- UNFCCC (2013). *Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage. Technical Paper.* FCCC/TP/2013/2.
- UNHCR, et all (2014b). *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future. Report.* Sanremo, Italia, 12-14, 2014.
- Universidad de Pamplona (2013). *Propuesta Técnica. Segunda fase componente social. Acompañamiento social al proceso de recuperación, rehabilitación y reasentamiento del municipio de Gramalote.* March 2013.
- Universidad Simón Bolívar (2012). *Actualización y cierre de censo, estudios socioeconómicos e identificación de necesidades de la población Gramalotera afectada por el desastre del año 2010: familias damnificadas, unidades económicas y población rural.* Bogotá: Fondo Adaptación – Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta.
- Vargas Lleras, Germán (2011). “La agenda gubernamental de corto y largo plazo”. *Economía Colombiana*, No. 331.
- Zapata, Roberto (2014). “El Modelo Colombia Humanitaria: un modelo integrado de intervención”. *Así fue como Juntos lo hicimos mejor. Memorias 2011-2014.* Bogotá: Colombia Humanitaria.