

Entre dos pueblos

Desastre, desplazamiento
ambiental y reasentamiento en
Gramalote, Norte de Santander



Sebastián Rojas Cabal
Helena Durán Crane

ENTRE DOS PUEBLOS

DESASTRE, DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL
Y REASENTAMIENTO EN GRAMALOTE,
NORTE DE SANTANDER

Entre dos pueblos

Desastre, desplazamiento ambiental
y reasentamiento en Gramalote,
Norte de Santander

Sebastián Rojas Cabal
Helena Durán Crane

Colección
Dejusticia

 **Dejusticia**
derecho · justicia · sociedad

Rojas Cabal, Sebastián.

Entre dos pueblos. Desastre, desplazamiento ambiental y reasentamiento en Gramole, Norte de Santander / Sebastián Rojas Cabal, Helena Durán Crane. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2021.

126 páginas; mapas y fotos; 24 cm. -- (Dejusticia)

ISBN 978-958-5597-89-1

1. Adaptación 2. Reconstrucción 3. Reasentamiento 4. Gestión del riesgo 5. Desplazamiento ambiental. I. Tít. II. Serie.

ISBN 978-958-5597-90-7 Edición digital
978-958-5597-89-1 Edición impresa

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Diagramación
Precolombi EU, David Reyes

Cubierta
Alejandro Ospina

Ilustración de portada
Tobías Arboleda

Impresión
Xpress. Estudio Gráfico y Digital SAS

Primera edición
Editorial Dejusticia

Bogotá, Colombia, julio 2021

Este texto puede ser descargado gratuitamente en
<https://www.dejusticia.org>



Creative Commons Attribution NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Atribución/Reconocimiento-NoComercial

© Dejusticia, 2021
Calle 35 No. 24-31, Bogotá D.C.
Teléfono: (+57 1) 608 3605
info@dejusticia.org
<https://www.dejusticia.org>

Contenido

Autores	8
---------	---

Agradecimientos	10
-----------------	----

Introducción	14
Reconstruir la reconstrucción	16
Breve historia del desastre y reasentamiento de Gramalote	19
La movilidad climática, el punto de encuentro de tres agendas globales	23
Gramalote y Colombia, terreno fértil para el estudio de la movilidad ambiental	29

Capítulo 1 “Uno piensa morir, pero no hoy”: la gestión del riesgo y del desastre en Gramalote	38
El desastre	40
Las explicaciones	41
La falta de priorización de la gestión del riesgo y de desastres en el contexto municipal	43
La desconfianza en el Estado	47
La gestión comunitaria del riesgo, un arma de doble filo	49
El Estado desbordado	51
Conclusiones	53

Capítulo 2	“Pueden tener la plata, pero nosotros tenemos las voces”: las tensiones de la reconstrucción material	58
	Del anuncio a la reconstrucción	60
	El choque entre nación y territorio: el paso hacia la participación	65
	La falta de transparencia y la división de la comunidad	69
	Los términos de la reparación: el difícil balance entre expectativas y obligaciones	73
	¿Quiénes serían reparados?	73
	¿Cómo reparar?	75
	Conclusiones	78

Capítulo 3	“Perdimos un casco urbano, pero no hemos perdido la identidad”: los retos de la reconstrucción social	80
	Un pueblo fracturado	81
	Restaurar la comunidad	83
	Los retos de vivir en un pueblo nuevo	88
	Conclusiones	93

	Conclusiones y recomendaciones	94
	Gestión del riesgo y del desastre	96
	La reconstrucción material	98
	La reconstrucción social	99

Epílogo	102
Poema	103
Gramalote: historia, destierro y reasentamiento	104

Referencias	114
Normativa	123

Autores

Sebastián Rojas Cabal

Estudiante de doctorado en el programa de Sociología en la Universidad de Princeton y egresado del programa en Investigación Social y Política Pública en la Universidad de Nueva York en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos. Trabajó como investigador en la línea de Justicia Ambiental de Dejusticia. Actualmente su trabajo se enfoca en el estudio del desarrollo económico e institucional y en la sociología de la ciencia, la tecnología y el conocimiento, con énfasis en las conexiones generadas por procesos de globalización.

Helena Durán Crane

Abogada y politóloga de la Universidad de los Andes. Trabajó durante cinco años en la línea de Justicia Ambiental en Dejusticia, donde estudió temas relacionados con el cambio climático, y el ordenamiento y la democracia ambiental. Entre sus publicaciones se encuentran *La paz ambiental*, con César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, y *Medio ambiente y futuro en Colombia*, con Diana Rodríguez Franco en la colección *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro*, editada por Mauricio García Villegas. Actualmente es estudiante en la maestría en Sociología en la Universidad de los Andes.

Agradecimientos

El proceso de elaboración de esta investigación

comparte mucho con el fenómeno que describe. Como en el re-
asentamiento de Gramalote, este proyecto ha estado a cargo de
diferentes personas y representa la visión y el trabajo de varios
equipos en Dejusticia. Vivian Newman, su directora, nos apoyó
de manera decidida durante todo el proceso. Claudia Luque fue
crucial en la edición del manuscrito. William Morales, Carolina
Reyes, Elvia Sáenz, Sebastián Geney, Dayana Rueda, Diego Es-
pinal, Karen Beltrán, Lorena Gómez, Claudia Cantor, Andrés
Castañeda, Luis Daza, Jazmín Mejía, Camilo Barrera, Adyluz
Ruiz, Sandra Forero, Juan David Cabrera, Lucía Albarracín y
Alexander Rojas fueron claves para que todas las actividades
que acompaña una investigación, desde los viajes de campo
hasta las reuniones del equipo en la oficina, pudieran llevarse
a cabo. A todos ellos, muchas gracias.

Desde hace varios años, la línea de Justicia Ambiental de
Dejusticia se dio a la tarea de explorar las consecuencias del
desplazamiento ambiental. Agradecemos de manera especial
a Diana Rodríguez Franco, fundadora de la línea, por mante-
ner esa preocupación vigente y por apoyar esta investigación
con entusiasmo y lucidez. Sebastián Rubiano Galvis, quien
sucedió a Diana, nos ayudó a mejorar el análisis y el abordaje
del fenómeno del desplazamiento ambiental desde su amplia
experiencia y conocimiento enciclopédico sobre el tema. Vanessa
Daza, encargada de la línea en varios momentos, fue un apoyo
incondicional y comentó de manera generosa y atinada varias
versiones del documento. Laura Santacoloma, actual directora,
fue fundamental para la culminación de la investigación en
medio de la pandemia y la publicación del texto final. María

Camila Posse contribuyó con varios insumos que nos permitieron afinar la terminología técnica que aparece en el texto. Natalia Daza y Carlos Olaya, miembros del equipo de Justicia Ambiental, también apoyaron distintas partes del proceso.

El área internacional de Dejusticia fue fundamental en el desarrollo de esta investigación. Claret Vargas y Camila Bustos elaboraron insumos cruciales que nos ayudaron a entender cómo se ha definido y regulado el desplazamiento por razones climáticas. Oriana van Praag construyó una línea de tiempo que nos permitió contextualizar el análisis y trabajó en los primeros borradores de este texto. Oriana también acompañó a Diana, Helena y a Vanessa a Gramalote en la primera visita y tomó muchas de las fotos que encontrarán en este documento. El equipo de comunicaciones también contribuyó de forma especial a esta investigación: Angélica Cuevas y Sebastián Duque, del pódcast Cartagena Federal, acompañaron a Sebastián en la segunda visita a Gramalote. A ellos dos, así como al resto del equipo de Cartagena Federal, les debemos *Gramalote entre dos pueblos*, el episodio del pódcast Relatos Anfibios que acompaña este documento. Tobías Arboleda realizó la ilustración de este episodio y la portada del presente libro; reconocemos su trabajo.

En sus diferentes versiones, este texto se enriqueció con los comentarios de varios investigadores de Dejusticia. Agradecemos especialmente a César Rodríguez Garavito, Mauricio Albarracín, Gabriela Eslava, María Ximena Dávila, Ana María Narváez, Mariana Escobar, Silvia Ruiz, Valentina Rozo, César Valderrama, Jesús Medina, Daniel Ospina, David Filomena y a Juan David Cabrera. Una versión de este texto fue presentada en el panel “Políticas públicas, reasentamientos humanos y

desastres ambientales”, del congreso virtual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en mayo de 2020. Agradecemos a Todd Eisenstadt por sus comentarios durante ese encuentro.

Finalmente, queremos agradecer a los gramaloteros. Su persistencia y su inquebrantable sentido de pertenencia nos han inspirado a entender mejor cómo los desastres, el desplazamiento y el reasentamiento se conjugan con la experiencia humana y cómo los Estados y la sociedad civil pueden contribuir a resolver algunas tensiones con una perspectiva de derechos. Gracias por su calidez, su generosidad y su franqueza.

Introducción

Hay dos Gramalotes enquistados en las montañas del Norte de Santander. Del más antiguo no queda mucho más que los restos de una plaza: un recuadro de cemento atravesado por grietas, con un frondoso Samán en el centro y el atrio que sirve de antesala a las ruinas de la iglesia de San Rafael Arcángel. El otro Gramalote, el nuevo, es un conjunto de hileras de casas blancas construidas por el Gobierno nacional de Colombia. Entre el Gramalote nuevo y el antiguo hay un desastre y un proceso de desplazamiento, reconstrucción y reasentamiento que ha durado casi 10 años y ha marcado la vida de miles de personas. Hay, además, preguntas que vale la pena responder: ¿Cómo se vive un desastre ambiental? ¿De qué maneras pueden los gobiernos prepararse y responder mejor a este tipo de situaciones? ¿Cómo enfrentan las comunidades las grietas que quedan en sus edificios, sus identidades, sus vidas?

En un mundo donde el cambio climático aumentará la frecuencia y magnitud de los desastres ambientales, estas preguntas se vuelven cada vez más relevantes. Sin embargo, estas inquietudes no son nuevas. La reciente preocupación por los desplazamientos precipitados por eventos ambientales que ha surgido a raíz del deterioro de la situación climática global puede entenderse también como la confluencia de esfuerzos globales por reformar la gestión del riesgo, mejorar la atención a la población desplazada y robustecer la gestión de los proyectos de reasentamiento. El panorama es alarmante por donde se mire. Según datos del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno), de los 24,9 millones de desplazados internos por desastres que hubo en 2019, 23,9 millones fueron por eventos relacionados con el

clima (IDMC, 2020). Las predicciones de lo que viene son aún más preocupantes: el Banco Mundial estima que para 2050, 17 millones de personas en América Latina se habrán convertido en desplazados internos como consecuencia de procesos climáticos como el aumento del nivel del mar y la desertificación (Rigaud *et al.*, 2018, p. xxi) –esta cifra es mayor que la población de cualquier país centroamericano y mayor al número de venezolanos que han salido de su país desde el comienzo de la crisis humanitaria–. De cara a esta situación, estudiar los retos que supone enfrentar las distintas dimensiones de la movilidad ambiental constituye un ejercicio urgente para los países del Sur Global, y Colombia es un terreno fértil para hacerlo.

A fin de entender las maneras en que los desastres ambientales atraviesan la experiencia humana y confrontan los sistemas institucionales, es necesario conectar los debates e instrumentos desarrollados en varios foros tanto con las investigaciones académicas sobre gestión de riesgo, reasentamiento y desplazamiento, como con las vivencias de personas que han pasado por estos procesos. Por tanto, el objetivo de este documento es adentrarnos en lo ocurrido en los últimos diez años, tomando como punto de partida las experiencias de los gramaloteros que vivieron el desastre, el desplazamiento y el reasentamiento, para así sacar lecciones sobre cómo podemos afrontar estas situaciones. Los testimonios en los que se basa nuestro análisis narran cómo se vive una tragedia de este tipo, qué se siente tener que abandonarlo todo, cómo es pasar de la expectativa y la espera a habitar otro espacio, uno que se supone tiene que reemplazar el que se perdió. Las voces de estas personas también nos cuentan sobre lo que viene después del desastre: ese difícil proceso de reconstruir no solo un pueblo, sino la vida.

Reconstruir la reconstrucción

Gramalote constituye un caso de estudio indispensable por las características del desastre que destruyó el pueblo y la escala del proyecto de reasentamiento. En diciembre de 2010 en Gramalote, un municipio de Norte de Santander, las intempestivas lluvias se juntaron con fallas humanas y geológicas para destruir el

pueblo entero y dejar a miles de personas paradas sobre grietas sin mucho más que la ropa que llevaban encima. Y ahora, diez años después de la tragedia y tras años en albergues, casas de familiares y en otras ciudades, cuando por fin hay un pueblo físico listo para recibirlos, sus habitantes están haciendo el esfuerzo de volver. Más que eso, están haciendo el esfuerzo por reconstruir; por dejar a un lado la nostalgia por lo que perdieron y mirar hacia adelante. Gramalote es, además, el proceso de reubicación planificada más grande que se ha llevado a cabo en Colombia, y un ejemplo por seguir según el Banco Mundial (2016) y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Fondo Adaptación, 2019a). El Gobierno nacional ha invertido más de 500 mil millones de pesos en la construcción de un nuevo casco urbano y en atender a las víctimas del desastre (Redacción La Opinión, 2019). Por la magnitud tanto de la tragedia como de la respuesta estatal, las lecciones que se derivan del proceso de desplazamiento y reasentamiento de Gramalote deberían impactar la manera como el país y la región enfrentan los retos que vendrán con un mundo donde los desastres capaces de destruir pueblos o ciudades enteras sean más frecuentes y las relocalizaciones cada vez más necesarias.

Para construir este documento nos apoyamos en las observaciones y conversaciones que tuvimos durante nuestras visitas a Gramalote, sobre todo en entrevistas semiestructuradas. Estas consisten en cuestionarios que, si bien guardan una estructura común, son lo suficientemente flexibles para que el investigador explore con libertad los temas que, de manera inesperada o no, plantee el entrevistado en sus respuestas (Weiss, 1994). Las entrevistas nos permitieron explorar cómo la comunidad ha dado sentido al desastre, el desplazamiento y el reasentamiento: sus testimonios son la fuente primaria para elaborar una narrativa y un análisis que dé cuenta de cómo los gramaloteros han experimentado estos últimos diez años. De esta manera, conociendo cómo la comunidad vivió el desastre que destruyó su pueblo, los años de desplazamiento mientras el Gobierno nacional cumplía su promesa de construir un nuevo casco urbano, y viendo ahora el proceso de reasentamiento, podemos ir más allá de lo que han registrado el Estado a través del Fondo Adaptación y otras organizaciones cercanas al

proceso como el Banco Mundial (Banco Mundial, 2016; Fondo Adaptación, 2015).

Durante el desarrollo de nuestra investigación recopilamos información sobre el desastre, la reconstrucción y el reasentamiento de tres maneras. Primero, hicimos una revisión del marco legal e institucional que regula la gestión del riesgo y la atención a desastres en Colombia, para conocer las bases jurídicas e institucionales de las políticas públicas que atendieron el desastre en Gramalote. Segundo, revisamos los artículos de prensa escritos sobre Gramalote entre 2010 y 2020, concentrándonos en medios nacionales y locales (*El Espectador*, *El Tiempo* y *Semana* a nivel nacional, y *La Opinión* a nivel local). Esta recopilación sirvió para elaborar una línea de tiempo del proceso que orientó nuestra preparación de cara a las salidas de campo y entrevistas. Finalmente, realizamos dos salidas de campo a Cúcuta y Gramalote. La primera ocurrió entre el 25 y 29 de julio de 2018 e incluyó 16 entrevistas con actores clave, gramaloteros que en su mayoría presenciaron el desastre y estuvieron involucrados de alguna forma en la reconstrucción y el reasentamiento, así como otras personas que trabajaban en o han sido parte del proceso. Entre estos se encuentran dos exalcaldes de Gramalote, funcionarios de AECOM (la empresa multinacional designada por el Gobierno nacional para administrar una parte del proyecto), miembros del Concejo Municipal y un expárroco. Las entrevistas se concentraron en su evaluación del proceso de reconstrucción, su recuento del desastre y sus expectativas sobre el incipiente proceso de reasentamiento. La segunda visita se llevó a cabo entre el 5 y el 7 de julio de 2019 y tuvo como objetivo observar los avances del proceso de reasentamiento y verificar los hallazgos consignados hasta ese momento a través de nuevas entrevistas con algunos de los mismos actores, así como con otras personas, estas últimas encaminadas también a la producción del pódcast que acompaña este documento (Relatos Anfibios, 2019). Todas las personas cuyos nombres aparecen en este documento tuvieron acceso al manuscrito y compartieron con nosotros sus apreciaciones sobre nuestros hallazgos. Luego de discutir cualquier inquietud, obtuvimos su consentimiento para publicar sus nombres y testimonios.

Nuestro análisis está dividido en cinco partes. En esta introducción, además de explicar la metodología empleada y la estructura del documento, presentamos el caso de estudio y ahondamos en los debates que existen en torno al desplazamiento ambiental y el reasentamiento planificado. Asimismo, explicamos por qué escogimos el caso de Gramalote para entender cómo se viven estos procesos. El capítulo 1 se enfoca en los aspectos relacionados con la gestión del riesgo que incidieron en la magnitud de las consecuencias del desastre ambiental y en cómo se vivió. En el capítulo 2 nos detenemos a explorar los conflictos alrededor de lo que llamamos la reconstrucción material –las decisiones sobre la infraestructura física del nuevo pueblo, como dónde construirlo o quiénes se beneficiarían con las viviendas proyectadas–. En el capítulo 3 hacemos un recuento de los retos de mantener el sentido de comunidad entre los gramaloteros tras la dispersión que generó el desastre ambiental y de consolidar las relaciones sociales durante el reasentamiento en el nuevo casco urbano –lo que llamamos reconstrucción social–. En la conclusión del ejercicio de investigación consignamos nuestros aprendizajes y algunas recomendaciones de política pública. Por último, a manera de epílogo, incluimos textos de dos gramaloteros: León David Peñaranda y Donny Leal.

Breve historia del desastre y reasentamiento de Gramalote

Sentada frente a lo que queda de la plaza central de su pueblo, Ruth Eliana Leal nos cuenta sobre la confusión que genera cuando dice que va para Gramalote: “A veces uno dice ¿para dónde va?, ¿pa’ Gramalote viejo o pa’ Gramalote nuevo? Yo digo ‘voy pa’ Gramalote’, y Gramalote allá en su Gramalote está dividido en varios Gramalotes”. Sus palabras, más que trabalenguas, son el resultado de la confusión geográfica y social que aqueja a muchos gramaloteros. Pero esta confusión, tan palpable en medio del reasentamiento de una población que perdió su casco urbano, tiene también paralelos históricos.

Colombia ha tenido tres Gramalotes en los últimos 150 años. El primer pueblo se consolidó en la década de 1830, a orillas

de la quebrada La Calderera. Secundino Jácome, su primer párroco, propuso cambiarlo de lugar, pues estaba cercado por un pronunciado barranco y un río, pero la propuesta generó tal indignación que Jácome se vio obligado a abandonar el pueblo. Lo mismo pasó con sus dos primeros sucesores. En 1883, con la llegada de un párroco más convincente, y tras haber sufrido algunos estragos a causa del terremoto que azotó a Cúcuta en 1875, Gramalote se refundó en el lugar donde estuvo hasta diciembre de 2010.¹

El café hizo florecer al nuevo pueblo, que tenía piscina municipal, un excelente colegio, sucursales bancarias y un hospital. “Era un pueblo muy completo”, cuenta Gloria Stella Ramírez, habitante de Gramalote, “era un pueblo muy futurista”. La plaza y la iglesia eran el corazón del lugar. Era ahí donde se celebraban las fiestas de la virgen de Monguít y la Noche de Reyes. Era ahí donde caían rendidos los que no lograban resistir el asedio de “los locos”, muchachos disfrazados que perseguían y asustaban a quienes cometían la osadía de salir a la calle el Día de los Inocentes. Era ahí donde se hacían las noches de cuenteros y lunadas que daban cierre a las comparsas que organizaba cada barrio durante los nueve días previos a la navidad.

Pero en 2010 no hubo ni novenas ni navidad porque, entre el 16 y 17 de diciembre, todas las amenazas que acechaban al pueblo confluyeron para destruirlo. Por un lado, las fuertes lluvias que trajo el fenómeno de La Niña –el más fuerte que ha vivido Colombia en su historia reciente– aceleraron los procesos erosivos que desde hacía años venían deteriorando la estabilidad de las laderas que rodeaban el casco urbano (Fondo Adaptación, 2015, p. 15). Por otro, un sismo ocurrido en la madrugada del 17 de diciembre, con epicentro en el municipio cercano de Salazar de Las Palmas, generó movimientos en la falla geológica que atravesaba Gramalote, precipitando un desplazamiento del terreno que abrió grietas en el suelo que comenzaron a derribar las estructuras del casco urbano (SGC, 2012, pp. 7-8). Fue como si la tierra se empecinara en tragarse al pueblo.

1 Entrevista a León David Peñaranda.

Ante esto, alrededor de 3.300 personas que residían en el casco urbano y sus alrededores (Fondo Adaptación, 2015, p. 161) tuvieron que evacuar Gramalote y refugiarse con familiares o en albergues improvisados en Cúcuta y otros municipios de Norte de Santander, pensando que en pocos días regresarían para reanudar su vida. Sin embargo, el 22 de diciembre, el entonces presidente de la República, Juan Manuel Santos, certificó que el retorno al antiguo casco urbano era imposible y prometió construir un nuevo pueblo para los gramaloteros. Tras casi diez años de éxodo y múltiples promesas, el Gobierno nacional ha entregado más de la mitad de las 988 viviendas proyectadas en la construcción del nuevo casco urbano de Gramalote, además de obras de infraestructura pública como el Centro Administrativo Municipal, las plantas de tratamiento de aguas, el colegio y la plaza de mercado (Fondo Adaptación, 2018, 2019b). Al momento de terminar de escribir este documento, aproximadamente 600 familias habían comenzado su proceso de reasentamiento en el nuevo Gramalote (Carvajal, 2019).

El objetivo de este documento es adentrarnos en lo ocurrido en los últimos diez años, tomando como punto de partida las experiencias de los gramaloteros que vivieron el desastre, el desplazamiento y el reasentamiento. Por causa de la crisis climática, creemos que cada vez serán más las poblaciones que, como los gramaloteros, tendrán que abandonar sus pueblos y reasentarse. Sin embargo, es importante reconocer que, si bien la crisis climática ha acrecentado su urgencia, la preocupación por el desplazamiento forzado, la gestión del riesgo y el reasentamiento no es nueva, ni en Colombia ni en el mundo. Por eso, a continuación, primero revisamos cómo han evolucionado las discusiones sobre el desplazamiento forzado, la gestión del riesgo y los reasentamientos a nivel global, para después concentrarnos en la experiencia de Colombia y la relevancia del caso de Gramalote.

MAPA I. UBICACIÓN DE GRAMALOTE



Fuente: elaboración propia, Marco Geostadístico Nacional, 2020 (DANE).

MAPA 2



Fuente: elaboración propia, Marco Geostadístico Nacional, 2020 (DANE).

La movilidad climática, el punto de encuentro de tres agendas globales

En los últimos años, la movilidad climática ha surgido como punto de encuentro de tres agendas a nivel global. La primera está relacionada con la gestión del riesgo y las distintas formas de entender los desastres. La segunda se preocupa por las causas y la escala del desplazamiento forzado, trata de esbozar las obligaciones de los Estados frente a esta población y, recientemente, ha integrado la preocupación por los efectos del cambio climático. La tercera, que aparece tanto en las discusiones sobre desplazamiento como en los marcos de gestión de riesgo, identifica diferentes factores para tener en cuenta en procesos de reconstrucción y reasentamiento. En esta sección hacemos un breve recuento de esos desarrollos a escala global.

La gestión del riesgo y de desastres constituye, en sí misma, una agenda global que se ha complejizado en los últimos años. Antes de reseñar los distintos foros que han planteado la forma de afrontar estos fenómenos es necesario abordar brevemente la discusión sobre la terminología que designa diferentes tipos de desastres y sus implicaciones. En términos generales, por gestión del riesgo nos referimos al entramado de políticas públicas y prácticas informales que adoptan los gobiernos y las poblaciones tanto para reducir el riesgo de desastres como para atender y aminorar sus impactos. Desde hace algún tiempo, en varios foros se ha trabajado por precisar la categoría de *desastres naturales*. Usualmente, bajo esta categoría encontramos diferentes tipos de desastres: los geológicos o geofísicos (terremotos y erupciones volcánicas) y los hidrometeorológicos (huracanes, inundaciones y olas de calor) (UNISDR, 2009, pp. 6-7). Sin embargo, en el contexto actual, marcado tanto por desigualdades en el desarrollo social e institucional de los territorios, como por el cambio climático, la distinción entre los fenómenos causados por procesos estrictamente naturales y aquellos ocasionados por la acción del hombre (también conocidos como antrópicos) se ha desdibujado. Por ejemplo, si bien un terremoto es el resultado de movimientos dentro de la corteza terrestre, las consecuencias de este evento pueden verse exacerbadas porque las viviendas afectadas no se adaptan a los requerimientos estructurales estipulados por las autoridades locales. De manera similar, los huracanes se hacen más frecuentes e intensos a causa del aumento progresivo de las temperaturas globales que constituyen el cambio climático y que son jalonados, entre otras cosas, por nuestra dependencia de los combustibles fósiles.

En este documento adoptamos el término *desastre ambiental* (Sánchez Mojica y Rubiano Galvis, 2018, pp. 9-10) para caracterizar lo ocurrido en Gramalote. Empleamos esta categoría porque

... es más amplia y comprehensiva que la de desastre natural, dado que incluye los desastres de origen no humano (v. gr. seísmos o erupciones volcánicas), los desastres de origen humano producidos por el cambio climático (v. gr. sequías o inundaciones) y los desastres de origen humano producidos por una inadecuada

gestión territorial (v. gr. deslizamientos en masa, derrumbes, inundaciones, etc.). (Rubiano Galvis, 2014, p. 440)

En esa medida, con el uso de este término se reconoce que ningún desastre es estrictamente “natural” y ajeno a las acciones del hombre, sino que, en general, los desastres de la naturaleza son eventos complejos en donde intervienen múltiples variables.

En el campo de la gestión del riesgo y de desastres, los marcos de acción de Hyogo y Sendai denotan la evolución en la forma como la comunidad internacional se aproxima a estos eventos. El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 representó un primer intento por reconocer la relevancia de la acción humana en las consecuencias de los desastres supuestamente naturales. El Marco de Hyogo enfatizó que las estrategias adoptadas por la comunidad internacional para la atención de desastres, como la estrategia de Yokohama para 1994-2005, flaqueaban con respecto a la necesidad de incorporar en los planes de desarrollo sostenible y en los proyectos para la reducción de la pobreza, acciones concretas que contribuyeran a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a los desastres (Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 2005, p. 2). En ese sentido, el documento promovió un cambio de enfoque en la gestión del riesgo, haciendo énfasis en los elementos estructurales, como la pobreza y las carencias en capacidades institucionales, que ayudan a configurar la vulnerabilidad de las poblaciones ante distintos desastres. El Marco de Acción de Hyogo significó, entonces, un punto de inflexión en la manera de entender los factores que contribuyen a los desastres: consolidó la idea de que las actividades humanas están implicadas en la agudización de sus consecuencias (IPCC, 2012, p. 9). No obstante, el Marco solo menciona escasamente los desplazamientos que ocurren como resultado de los desastres y el rol de la crisis climática en su ocurrencia, aspectos en los que ha profundizado el Marco Sendai, del cual hablaremos más adelante.

En comparación con el Marco de Hyogo, que fue un intento por reenfocar la gestión del riesgo hacia la reducción de la vulnerabilidad de los territorios, el Marco de Sendai presentó de forma más enfática la relación entre la gestión del riesgo, el desarrollo y el cambio climático. El nuevo Marco introdujo,

también, el concepto de *Build Back Better*, o reconstrucción mejorada (UNISDR, 2015), basado en la premisa de que la reconstrucción de los espacios vitales afectados por desastres no podía reproducir las privaciones que existían antes del desastre; los espacios reconstruidos debían superar esas condiciones. En otras palabras, la reconstrucción debía potenciar un desarrollo más sostenible y fortalecer a las comunidades. Este cambio de enfoque se debió, en parte, a un consenso en torno al hecho de que, en muchos casos, la reconstrucción posdesastre ha dejado a las poblaciones en situaciones de mayor precariedad (Wilkinson *et al.*, 2019). Por consiguiente, los nuevos esfuerzos debían estar encaminados a lograr una reconstrucción holística e integral, con comunidades empoderadas y resilientes, y no solo la reconstrucción física. El principio de reconstrucción mejorada es importante, pues articula de manera explícita la compleja relación entre vulnerabilidad, gestión del riesgo y reconstrucción posdesastre, cuando se asume un enfoque de derechos humanos más ambicioso.

Aunque los marcos de acción de Hyogo y Sendai han sido centrales para generar nuevas formas de gestionar el riesgo y atender las consecuencias de los desastres, incluyendo el desplazamiento y el reasentamiento, todavía no existen instrumentos internacionales vinculantes que estipulen las obligaciones de los Estados frente a las poblaciones que se ven obligadas a migrar por causa de eventos y desastres ambientales. La preocupación por nombrar a las personas desplazadas por motivos ambientales y por proteger sus derechos es relativamente reciente y se ha desarrollado principalmente en tres frentes. Un primer frente hace parte del derecho internacional, pero cobija instrumentos que, si bien especifican una amplia gama de buenas prácticas, no acarrear obligaciones para los Estados. El segundo frente involucra tratados vinculantes, como el Estatuto de los Refugiados. Finalmente, encontramos los más recientes marcos de adaptación al cambio climático.

Los Principios Rectores para el desplazamiento interno fueron elaborados a finales de los años noventa por Francis Deng, entonces representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el desplazamiento interno, con el objetivo de instar a los Estados a que proporcionaran una

protección y asistencia adecuada a los desplazados internos. Si bien los Principios Rectores siempre han reconocido los desastres ambientales como causa de este tipo de desplazamiento (ONU, 1998), fue solo a partir de 2010 y bajo el liderazgo de Walter Kälin que el desplazamiento vinculado a factores ambientales empezó a aparecer con mayor fuerza en la agenda internacional y de los Estados. Anterior a la nueva relevancia asignada a los Principios Rectores es la publicación en 2005 de los Principios sobre Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, también conocidos como los Principios Pinheiro. Estos expandieron de forma ambiciosa los Principios Rectores elaborados por Francis Deng con el objetivo de robustecer la atención a la población desplazada. Los Principios Pinheiro estipulan que dentro del derecho al retorno de las personas refugiadas y desplazadas internas, ya sea por conflictos, proyectos de desarrollo o desastres ambientales, debe considerarse también el derecho a la restitución del entorno, la vivienda y el patrimonio (FAO *et al.*, 2007, pp. 10-11, 17-18). Los Principios Pinheiro representan, entonces, una nueva apuesta en la aproximación a los derechos de las personas desplazadas, donde el énfasis no solo está en su protección, sino en una idea más amplia de lo que significa la restitución de sus derechos.

En lo que concierne al Estatuto de los Refugiados, la definición de refugiado excluye a quienes se han desplazado por causas ambientales. Sin embargo, una decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU, de enero de 2020, abre una ventana para incluir a esta población dentro del marco de protección. La decisión examinaba la negación de una solicitud de asilo de Ioane Teitiota, un ciudadano de Kiribati, por parte de Nueva Zelanda. El Comité consideró que no se había logrado probar que, en efecto, la repatriación de Teitiota ponía en riesgo su vida. Sin embargo, sugirió que las personas que huyen de sus países por eventos climáticos pueden tener el derecho a la garantía de no devolución, es decir, a permanecer en otro país, si prueban que al retornar estará en riesgo su vida (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020). En resumen, si bien existe un impulso renovado por salvaguardar los derechos de las personas desplazadas a causa de desastres ambientales, como lo muestran las nuevas interpretaciones del Estatuto de

los Refugiados y la notoriedad alcanzada por los Principios Rectores y los Principios Pinheiro, no existe todavía un mecanismo internacional vinculante que proteja a esta población, sobre todo cuando se trata de migraciones internas.

Más allá del derecho internacional, los foros que promueven la adaptación al cambio climático también se han preocupado por los desplazamientos ambientales. En 2010, el Marco de Adaptación de Cancún instó a los Estados a tomar medidas para el manejo de este tipo de migraciones, dando mayor relevancia al fenómeno y fomentando la creación de nuevos escenarios de discusión. Por ejemplo, desde la perspectiva de los daños y las pérdidas ocasionadas por los efectos del cambio climático, el Mecanismo Internacional de Varsovia de 2013 busca asesorar y apoyar a los países vulnerables en proyectos de construcción de conocimiento sobre adaptación al mismo, incluidos los desplazamientos. También han surgido proyectos diseñados específicamente para resolver los retos del desplazamiento ambiental, como la Iniciativa Nansen y los Principios Península. Por un lado, la Iniciativa Nansen ha facilitado encuentros regionales entre la sociedad civil y funcionarios públicos, y en 2015 realizó una cumbre de gobiernos para generar consensos alrededor de una agenda de protección para los desplazados ambientales transfronterizos (Kälin, 2012). Por su parte, los Principios Península se centran en los desplazamientos ambientales a nivel interno y proponen un marco normativo de atención y protección que va desde la prevención hasta la búsqueda de soluciones, haciendo especial énfasis en la cooperación y asistencia que deben recibir los Estados vulnerables para lidiar con este fenómeno.

Todo lo anterior da cuenta de una creciente preocupación por generar mecanismos no solo para nombrar y gestionar el desplazamiento ambiental, sino también para proteger los derechos de la población desplazada. Sin embargo, los avances en el entendimiento del problema y el incipiente compromiso de los Estados para enfrentarlo no han logrado llenar el vacío legal que existe a nivel internacional o a nivel interno en torno al desplazamiento ambiental. Lo cierto es que, a pesar de estos esfuerzos, la movilidad humana (interna o transfronteriza) por causas ambientales no ha logrado encajar en los marco

normativos e institucionales que la comunidad internacional ha desarrollado para lidiar tanto con el desplazamiento forzado como con la crisis climática (Sánchez Mojica y Rubiano Galvis, 2018, p. 47).

En resumen, existen una serie de agendas globales relacionadas de una u otra forma con la atención a la población desplazada por causas ambientales y la reconstrucción de sus comunidades. Una de estas es la de gestión de riesgo y de desastres, que en las últimas décadas ha reconocido el papel central del ser humano en la ocurrencia de estos eventos, la exacerbada vulnerabilidad de las poblaciones empobrecidas frente a este tipo de fenómenos y la necesidad de generar respuestas que mejoren la vida de las personas con respecto a las condiciones que tenían antes del desastre. Otra aglutina una variedad de proyectos de adaptación al cambio climático y tiene en cuenta las migraciones internas y transfronterizas como reto central, sobre todo en relación con las pocas capacidades de muchos Estados para hacerles frente. Finalmente, existe un interés renovado por incorporar a los desplazados ambientales dentro de los marcos de protección internacionales para las personas desplazadas como los Principios Rectores y el Estatuto de los Refugiados, así como un desarrollo independiente de instrumentos de protección que, como los Principios Pinheiro, enfatizan en la necesidad de programas de restitución ambiciosos y participativos. En este contexto, marcado por la multiplicidad de foros y agendas, el caso de Gramalote surge como una oportunidad para articular proyectos y trayectorias dispares de cara, no a las aspiraciones de los documentos internacionales, sino a las complejidades de la experiencia cotidiana.

Gramalote y Colombia, terreno fértil para el estudio de la movilidad ambiental

Como mencionamos, la gestión de la movilidad ambiental es uno de los mayores retos que enfrentará América Latina en las próximas décadas. En este contexto, revisar la experiencia de Colombia es particularmente relevante, aunque a primera vista no lo parezca. Por causa del conflicto armado, su trayectoria de desarrollo y la recurrencia de desastres ambientales, en

Colombia se han registrado múltiples fenómenos de desplazamiento y reasentamiento. Esto ha traído consigo la creación de políticas de gestión de riesgo, instrumentos de planeación territorial y un incipiente marco de adaptación frente al cambio climático. En esta sección primero caracterizamos la evolución institucional del país alrededor del desplazamiento, la gestión de riesgo y de desastres, los reasentamientos y el cambio climático. Después, presentamos la relevancia del caso de Gramalote con relación a otros trabajos académicos que tocan las tres agendas que hemos venido mencionando.

En lo que respecta a la población desplazada, la severidad y duración de la guerra en Colombia han desembocado en un robusto entramado de jurisprudencia, capacidades institucionales y política pública. El país ha estado a la vanguardia. Las políticas públicas para atender a esta población en Colombia surgieron antes de que Francis Deng publicara los Principios Rectores que reseñamos en la sección anterior, y la Corte Constitucional de Colombia ha intervenido de manera activa para obligar al Gobierno nacional a fortalecer el cumplimiento de su política de atención (Rodríguez Garavito y Rodríguez-Franco, 2015, pp. 60, 66). Estos marcos de protección, sin embargo, todavía no cobijan a las personas que abandonan sus viviendas a causa de desastres ambientales o proyectos de desarrollo. Es decir, en su adopción de los Principios Rectores, el Estado colombiano solo reconoce como desplazadas a aquellas personas que deben salir de sus lugares de residencia por procesos relacionados con la violencia o el conflicto armado.² Lo anterior, aunque da luces de vacíos que vale la pena corregir y revisar, debe también partir

2 El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 define el desplazado como “toda persona que se ha 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 alterar drásticamente el orden público” (Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección y

de entender que, por muchos años, el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado fue uno de los problemas más apremiantes del país.

Por otro lado, existe una amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional que estipula las obligaciones frente a la población desplazada a causa de proyectos de desarrollo,³ y la Ley 1523 de 2012, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), incorpora los principios de igualdad, solidaridad social y participación que refleja las aspiraciones de implementar una política de gestión de riesgo con enfoque de derechos. No obstante, dicha ley no diferencia entre las víctimas de los desplazamientos involuntarios que ocurren como consecuencia de desastres ambientales y las víctimas de otro tipo de afectaciones por los mismos desastres; ambas son caracterizadas como damnificadas, lo que contribuye a la invisibilización de los desplazados (Sánchez Mojica y Rubiano Galvis, 2018, p. 71). Finalmente, de los seis documentos que hasta ahora conforman el Sistema Nacional de Cambio Climático, solo uno incluye una mención somera de la movilidad ambiental y el reasentamiento (Sánchez Mojica y Rubiano Galvis, 2018, p. 87).

A los efectos del conflicto armado en el desplazamiento se le suma el hecho de que Colombia es un país altamente expuesto a los desastres ambientales y a los efectos del cambio climático. En el 29 % del territorio nacional confluyen los factores de amenaza más fuerte por “inundaciones lentas, movimientos en masa y flujos torrenciales”, y 18 millones de colombianos están expuestos a las consecuencias de distintos desastres ambientales, muchos de ellos con un alto grado de vulnerabilidad (DNP, 2019, pp. 20-22). En lo que concierne al cambio climático, todos los municipios del país enfrentan algún grado de riesgo, y se espera que para 2040 el 59 % enfrenten un nivel alto o muy alto de riesgo (Ideam *et al.*, 2017, p. 31). Pero no hace falta esperar 30 años para conocer estos escenarios. Las bases conceptuales del *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático* reconocen que

consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, 1997).

3 Véase la Sentencia T-135 de 13 de marzo de 2013, o la Sentencia T-462A del 08 de julio de 2014.

“hay evidencia de que tanto el número de desastres asociados con variables climáticas como la intensidad de los fenómenos extremos están aumentando” (DNP *et al.*, 2012). En efecto, el índice de riesgo climático de la organización no gubernamental (ONG) Germanwatch, que mide los impactos de eventos climáticos en los diferentes países del mundo, determinó que Colombia ha sido uno de los 50 países que ha sufrido más pérdidas relacionadas con eventos climáticos desde 1998, y en 2010 lo ubicó entre los tres más golpeados a causa del fenómeno de La Niña (Eckstein *et al.*, 2018, p. 32; Harmeling, 2011, p. 7). Todo esto ocurre bajo el telón de fondo de profundas desigualdades entre las trayectorias de desarrollo de distintas regiones del país y de la necesidad apremiante de catapultar a buena parte de la población colombiana hacia condiciones de mayor bienestar.

A pesar de su alto grado de exposición, la implementación y pleno desarrollo de políticas de gestión del riesgo y de reasentamiento en Colombia ha sido un ejercicio reactivo. La ley que estipula los lineamientos de la política ambiental en Colombia, dentro de la cual se encuentra la política nacional de poblamiento y gestión del riesgo, y mediante la cual se crea el Ministerio de Ambiente, existe desde 1993. Sin embargo, han sido los desastres como la avalancha de Armero en 1985, el terremoto del Eje Cafetero en 1999 y la ola invernal de 2010-2011, los que han generado los desembolsos de recursos y la voluntad política suficiente para reformar las instituciones, las leyes y el enfoque de la gestión del riesgo, así como para profundizar en la implementación de políticas específicas (Sánchez Mojica y Rubiano Galvis, 2018, p. 72). En efecto, atender la emergencia que generó el fenómeno de La Niña en 2010-2011 requirió una reingeniería del sistema de atención de desastres a nivel nacional.

Esta nueva institucionalidad se fundamentó en tres ejes: Colombia Humanitaria, el Fondo Adaptación y la UNGRD. La UNGRD se creó en 2011 para reemplazar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNAPD). Por su parte, Colombia Humanitaria surgió como parte de la reestructuración del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo) para hacer frente al fenómeno de La Niña y centralizó todos los recursos destinados a la atención humanitaria, como la entrega de alimentos y elementos de aseo a

la población afectada por la emergencia. Sus recursos fueron ejecutados a través de ministerios, gobernaciones y alcaldías y, al terminar su trabajo en 2014, había aprobado y supervisado 9.000 obras en obras de rehabilitación y mitigación del riesgo (Redacción Política, 2014). Finalmente, el Fondo Adaptación es parte del Ministerio de Hacienda y está encargado de realizar obras de reconstrucción y mitigación de los riesgos e impactos relacionados con el fenómeno de La Niña y el cambio climático (Fondo Adaptación, s. f.). Sin embargo, hasta ahora ha concentrado su trabajo en atender las consecuencias de los eventos de La Niña, y todavía no profundiza su trabajo en obras de adaptación. La mayoría de sus recursos están volcados en cuatro macroproyectos: el Canal del Dique, La Mojana, el Plan Jarillón de Cali y la reconstrucción de Gramalote.

Por todo lo anterior, Colombia es un lugar donde confluyen los retos de hacer frente a distintos tipos de desplazamiento, desastres ambientales y el desarrollo de proyectos de reasentamiento. En este sentido, la experiencia de Gramalote permite esgrimir las tensiones entre estas agendas que han recobrado vigencia a la luz de la apremiante situación climática global. Desde la academia y la sociedad civil se han examinado las distintas dimensiones de la implementación de los marcos legales y diseños institucionales que se han consolidado en el país en las últimas décadas. En lo que concierne a los desastres, el desplazamiento y el reasentamiento, varios trabajos se han concentrado en tres elementos: la gerencia de los procesos de reconstrucción física, que aquí llamamos reconstrucción material; los procesos encaminados a mantener y recomponer comunidades, que aquí llamamos reconstrucción social; y la gestión del riesgo y de desastres. Por un lado, trabajos como los de Julieta Lemaitre (2019), así como los de Myriam Jimeno y su equipo (2011) consignan los retos de la reconstrucción social de cara a los embates del conflicto armado. Por otro lado, trabajos como los de Alejandro Camargo (2016) y Laura Ramírez e Irene Vélez (2016) dan cuenta de las tensiones a la hora de entender el riesgo y de responder a las consecuencias de desastres naturales. Finalmente, foros como la Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamiento de Población (Serje y Anzellini, 2011) han recogido, desde una perspectiva multidisciplinaria, experiencias

sobre desplazamiento y reasentamiento en toda su complejidad, desde la gestión del riesgo y la gerencia de proyectos hasta la construcción de un sentido de pertenencia. Es a la luz de estos trabajos que el análisis empírico de este libro se concentra en las tensiones alrededor de la gestión del riesgo, la reconstrucción material y la reconstrucción social de Gramalote.

Desde el punto de vista del desplazamiento, los reasentamientos y los desastres ambientales, Gramalote es un caso emblemático por tres razones. En primer lugar, la destrucción del casco urbano del pueblo ocurrió durante el fenómeno de La Niña 2010-2011, uno de los eventos climáticos más devastadores que ha vivido Colombia (Euscátegui y Hurtado, 2011). Tan solo en el segundo semestre de 2010 se registraron los niveles de precipitación más altos en la historia del país (Ideam y UNAL, 2018, p. 38). Asimismo, el total de pérdidas registradas fue de 11,2 billones de pesos (Cepal, 2012, p. 61), las afectaciones se vivieron en 1.052 municipios de Colombia (poco menos del 95 %) e impactaron a más de 3 millones de personas (pp. 29, 52). En este sentido, el estudio de los impactos del fenómeno de La Niña puede ser esclarecedor como ejercicio prospectivo, para reflexionar sobre cómo se vivirán en Colombia aquellos fenómenos que pueden ser exacerbados por el cambio climático.

En segundo lugar, examinar los impactos y la respuesta del Estado al fenómeno de La Niña 2010-2011 es crucial para mejorar la gestión del riesgo y desastres en Colombia. Por un lado, la motivación es pragmática: La Niña es un evento cíclico y predecible de variabilidad climática. Como bien lo reconocen el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y la Universidad Nacional en su estudio, *Variabilidad climática y cambio climático en Colombia*, “los ciclos de variabilidad climática y sus extremos son inevitables, pero sí es posible reducir el impacto negativo de los mismos, haciendo gestión del riesgo de desastres asociado a sus fases extremas” (2018, p. 9). Por consiguiente, estudiar las consecuencias del desastre es una forma de prepararse para futuros eventos. Por otro lado, y como se mencionó, dado que La Niña transformó todo el sistema de gestión de riesgo y atención a desastres a nivel nacional, un análisis del reasentamiento de Gramalote

constituye una evaluación de su implementación en el marco de una de sus empresas más ambiciosas.

En tercer lugar, la experiencia de Gramalote ayuda a ilustrar la complejidad y la variedad de casos de desplazamiento ambiental. Debido a su ubicación, las condiciones geográficas del territorio y la naturaleza del desastre ambiental que ocasionó el desplazamiento –el detonante fue un evento repentino y no un proceso paulatino como el aumento del nivel del mar o la desertización–, el caso de Gramalote es distinto a muchos de los que han concentrado la atención de los investigadores y las ONG, en su mayoría en el África subsahariana (Al-Mahaidi *et al.*, 2019; Buchenrieder *et al.*, 2017; van der Geest y de Jeu, 2008), el Caribe (Al-Mahaidi *et al.*, 2019; Thomas y Benjamin, 2017) y el Pacífico Sur (Al-Mahaidi *et al.*, 2019). Adicionalmente, al tratarse de una reubicación planificada a gran escala, que ya está en su fase final, puesto que ya comenzó el reasentamiento de las familias en el nuevo casco urbano, podemos estudiar los retos y riesgos que suponen todas las etapas de proceso para la población desplazada, desde la pérdida del entorno, sus medios de sustento y redes de apoyo, hasta el reasentamiento (UNHCR *et al.*, 2017, p. 3), complementando así lo dicho en otros estudios sobre el mismo caso que se han concentrado solo en las primeras fases del proceso (Banco Mundial, 2016; Displacement Solutions, 2015). Por tanto, identificar los aprendizajes de esta experiencia de desplazamiento y reasentamiento, partiendo de los testimonios de quienes lo vivieron es un esfuerzo por ilustrar la complejidad de este proceso y establecer la importancia de una política pública con enfoque de derechos, que reconozca la movilidad ambiental y disponga de estrategias para canalizar los movimientos poblacionales de manera digna (Rigaud *et al.*, 2018, p. 188).

En esta introducción primero presentamos brevemente la historia de lo que sucedió en Gramalote. Después, trazamos el desarrollo de las agendas globales alrededor de la gestión del riesgo, el desplazamiento y el reasentamiento, explicando cómo la movilidad ambiental ha surgido recientemente como un eje articulador. En esta parte también ahondamos en los vacíos legales que existen en los marcos internacional y nacional en torno a la figura del desplazamiento ambiental y en la

complejidad que esto representa para los reasentamientos que se dan tras un desastre ambiental. Finalmente establecimos, primero, la importancia del caso colombiano para discusiones sobre la adaptación al cambio climático, la respuesta a los desastres ambientales y la atención a la población desplazada debido a su exposición, vulnerabilidad y experiencia institucional. Segundo, resaltamos que las innovaciones institucionales que desencadenó el fenómeno de La Niña 2010-2011, la magnitud de lo ocurrido, la respuesta del Gobierno nacional y el grado de evolución del proceso de reasentamiento de Gramalote lo convierten en un caso imprescindible para entender cómo se viven un desastre ambiental y el subsecuente proceso de desplazamiento y reasentamiento. En los próximos tres capítulos, nuestro análisis se concentra en la experiencia del desastre y la previa gestión del riesgo, la reconstrucción material del pueblo y la recomposición de la vida en comunidad.

Capítulo 1
“Uno piensa morir, pero no hoy”: la gestión del riesgo y del desastre en Gramalote

Oficialmente, el nivel de riesgo al que está

expuesto un territorio se determina a través de una operación matemática sencilla, pues este se calcula combinando el grado de vulnerabilidad de la comunidad con la probabilidad de que una amenaza latente se materialice (CNCR, 2017, pp. 20, 23, 25). Sin embargo, esa formulación aparentemente inocente es también una forma de privilegiar ciertas visiones reduccionistas sobre cómo gestionar el riesgo. En este sentido, Rubiano señala que la mayoría de la gestión del riesgo en Colombia se ha concentrado en medidas reactivas de asistencia humanitaria y obras de ingeniería, sin incorporar una perspectiva de derechos humanos (2014, p. 435). En la práctica, la percepción y la gestión del riesgo en los territorios están atravesadas por la política, la capacidad institucional y la cultura. Este capítulo pretende examinar cómo estos aspectos incidieron en la forma como las autoridades y la comunidad entendían el riesgo al que estaba expuesto Gramalote, y explicar hasta qué punto estos entendimientos afectaron la primera respuesta al desastre. Tras un breve recuento de lo sucedido entre el 16 y el 22 de diciembre de 2010, examinamos hasta qué punto las autoridades tenían conocimiento del riesgo al que se enfrentaba el municipio y en qué medida priorizaron una gestión adecuada del mismo. Después, explicamos cómo la relación entre el Estado y la población, y entre la población y el territorio, fueron determinantes para que la gestión del riesgo no fuera efectiva. Finalmente, analizamos las limitaciones de la primera respuesta al desastre y cómo estas se encuentran relacionadas con los otros dos elementos anteriores.

El desastre

Los primeros deslizamientos que se vivieron en diciembre de 2010 en Gramalote ocurrieron durante los primeros días del mes, pero no fue hasta la primera novena, la noche del 16, que la tierra se convirtió en un tambor inmenso que retumbaba como si quisiera reventar sus propios cueros. Pocas horas después de que empezaran a caer las primeras casas, en la madrugada del viernes 17, la Alcaldía de Gramalote y la Gobernación de Norte de Santander pusieron en funcionamiento el Comité Regional de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD) y tomaron la decisión de evacuar el casco urbano. Sobre las cuatro de la mañana, el cura José Emín Mora apuró una misa la cual, más que para celebrar, sirvió para anunciar a los gramaloteros que debían abandonar el pueblo cuanto antes y como pudieran.

La luz de la madrugada reveló el alcance de la tragedia. “Parecía que a la montaña la hubiesen cortado con cuchillo”, recuerda Liliana Yáñez, presidenta del Concejo Municipal en ese momento. Con cada nuevo rugido, más se resquebrajaba el suelo, y los gramaloteros presenciaban atónitos cómo las zanjas que se iban abriendo en la tierra se tragaban, indiferentes, ceibas, vacas, casas y samanes. La escena era tan estrepitosa que aún hoy los recuerdos son caóticos: “Las casas no se caían [...], sino se hundían. Era como si la gravedad las tirara hacia abajo”, cuenta Gustavo Velandia Carvajal, entonces personero municipal. Donny Leal, que para el momento no tenía más de 11 años, dice que “las casas se arrugaron”. Para Gloria Stella Ramírez, habitante de Gramalote, las casas se cayeron “como cuando uno tira un dominó”.

La gente emprendió una carrera contra la destrucción. Algunos montaron al lomo de sus caballos los bultos de ropa y muebles que pudieron. Otros, sin lograr entender la magnitud de lo que sucedía o resignados a no pagar los 250 mil pesos que alcanzaron a cobrar por un trasteo, se subieron a los buses que envió la gobernación con la esperanza de que pronto volverían al pueblo a recoger sus cosas. Pero hubo quienes se resistieron a abandonar el pueblo hasta el último instante. Por ejemplo, las 28 familias que vivían en el sector de La Lomita permanecieron en Gramalote (Fondo Adaptación, 2015, pp. 17-18). Ciro, el conductor

que nos llevó al pueblo, tampoco desalojó. Señalando una silla de cemento en la plaza principal del antiguo casco urbano, nos contó: “Yo estaba sentado en esa banca cuando la torre se partió, tomando aguardiente y viendo cómo mi pueblo desaparecía”.

Tras la evacuación, algunos gramaloteros buscaron refugio con familiares en Cúcuta y otros se concentraron en fincas alejadas que sus propietarios convirtieron en albergues improvisados. Desde las montañas fueron testigos de cómo su pueblo desaparecía entre el bramido de los derrumbes y las torres de polvo que se levantaban sobre sus casas. Cayó la noche y el alumbrado público se encendió, imperturbable ante el desastre. Pero las grietas en el suelo seguían creciendo y estiraron los cables de la luz hasta que cedieron. Así, barrio por barrio, se apagó el segundo Gramalote.

El 22 de diciembre, cinco días después del desastre, el entonces presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, sobrevoló la zona afectada y se reunió con algunos gramaloteros concentrados en albergues de Cúcuta. No se detuvo mucho a examinar el pasado. “Son cuestiones del destino, la naturaleza, nuestro Señor. Contra eso es poco lo que se puede hacer” (Agencia EFE, 2010; Displacement Solutions, 2015, p. 22), dijo. Estas palabras son importantes, no solo porque así comenzó el proceso de reconstrucción material que examinaremos en un próximo capítulo, sino porque apuntan a ideas sobre la gestión del riesgo y de desastres que influyeron en la manera como fue afrontada la tragedia y que analizamos a continuación.

Las explicaciones

Parada sobre las grietas que recorren la plaza principal del antiguo casco urbano, la geóloga y profesora de Geología Física de la Universidad de Pamplona, Liliana Barragán Díaz, explica que Gramalote está ubicado sobre una zona de falla geológica. Anota que los recurrentes sismos que se presentaron durante 2010 se convirtieron en una verdadera amenaza por su confluencia con un aumento de la deforestación en el municipio, las altas pendientes del territorio en el que se encontraba el pueblo y las lluvias que vinieron con el fenómeno de La Niña. “Toda esa agua se fue infiltrando [...] y se fue volviendo el suelo

como lodo, y eso hizo que se movieran las casas y se fracturaran las estructuras”, cuenta la profesora. El proceso al que hace referencia se denomina movimiento en masa y constituye un tipo de deslizamiento (PMA: GCA, 2007, pp. 9-16; SGC, 2016, p. 19).

Su explicación concuerda con las versiones institucionales. En primer lugar, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de 2002, un instrumento institucional de planeación y gestión para municipios con menos de 30.000 habitantes que recopila aspectos físicos, socioeconómicos y ambientales del territorio, señalaba que Gramalote se caracterizaba por la presencia de pendientes y que todo el antiguo casco urbano estaba ubicado sobre un área altamente amenazada por deslizamientos (Fondo Adaptación, 2015, pp. 28-30). Además, el documento indicaba que el 17 % de los barrios del antiguo casco urbano enfrentaba un alto riesgo de deslizamiento (p. 28). Segundo, el decreto en el cual la Alcaldía de Gramalote declaró la situación de desastre en el municipio señalaba que lo sucedido fue consecuencia de una falla geológica y de la ola invernal (Decreto 061 de 2010 [Alcaldía de Gramalote]). Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Gramalote, Norte de Santander, 2010; Fondo Adaptación, 2015, Anexo 1). Finalmente, el Servicio Geológico Colombiano estableció que el deslizamiento que acabó con el casco urbano ocurrió debido a las fuertes lluvias que saturaron los suelos volviéndolos inestables, y a una serie de sismos que se registraron cerca del municipio vecino de Salazar de Las Palmas el 17 y 18 de diciembre (SGC, 2012, pp. 8-9). Adicionalmente, el Fondo Adaptación señala que el deterioro de la ladera “por décadas de actividades agrícolas y pecuarias y procesos intensivos de deforestación” fue un factor determinante para que se configurara el riesgo de desastre (Fondo Adaptación, 2015, p. 15).

Muchos gramaloteros no dan crédito a estas explicaciones e insisten que el desastre fue producto de la maldición del cura Raimundo Ordóñez a principios del siglo pasado. Frustrado ante la imposibilidad de convertirse en párroco del pueblo, Ordóñez sentenció que Gramalote se caería y terminaría convertido en un tartagal, en referencia a una hierba que crece en la zona y que hoy cubre lo que queda del antiguo pueblo. Pero José Hilario Vásquez, campesino de la zona y miembro de un

grupo dedicado a investigar la historia del municipio, cree que invocar la maldición es una manera de excusar haber ignorado la información que vaticinaba el desastre, como el EOT de 2002 que mencionamos anteriormente. “Yo soy católico, [...] pero es que hay vainas que las puede uno hacer, no se le puede dejar todo a Dios”, dice Vásquez. Fuese través de la leyenda o de la información sobre la falla geológica y las características del terreno, los gramaloteros sabían que algo iba a pasar en su pueblo. Pero, por diversas razones en las que ahondaremos en esta sección, no se prepararon.

La falta de priorización de la gestión del riesgo y de desastres en el contexto municipal

Frente al hecho de que las autoridades de Gramalote tenían alguna información sobre las amenazas que enfrentaba el municipio, surge la pregunta: ¿por qué no llevaron a cabo esfuerzos de prevención? Parte de la respuesta se encuentra en las dinámicas electorales que muchas veces informan las decisiones de política pública que toman las autoridades con respecto a la gestión del riesgo. La gestión del riesgo está envuelta en una paradoja ya que, en su fase preventiva, una buena gestión tiende a ser invisible. La literatura en ciencia política que se encarga de explorar cómo el electorado castiga o premia a sus gobernantes según sus elecciones de política pública señala que, en el marco de la gestión del riesgo y la atención de desastres, los electores tienden a premiar solo las fases de atención a emergencias, precisamente por ser estas las más visibles (Ashworth, 2012, p. 190; Healy y Malhorta, 2009, p. 399; Healy y Malhotra, 2013, pp. 295, 298). Por todo lo anterior, la gestión del riesgo en su fase preventiva no constituye una buena apuesta política para los dirigentes, lo que hace que estos no la vean como prioridad y tiendan a ella como un mero trámite. El testimonio del líder comunitario Pedro Romero da cuenta de cómo esta paradoja se manifestó en la aproximación institucional a la gestión del riesgo en Gramalote:

Era crónica de una muerte anunciada [...] porque esa tragedia se vaticinaba en el EOT del 2002 [...] El estudio del EOT del 2002

mostraba la falla geológica donde mostraba en alto riesgo la zona céntrica del municipio. Como los EOT creo que en todos los municipios del país, eso es para sacar un presupuesto y dejarlo guardado en la Alcaldía, en el 2010 cuando nos sucede la tragedia, nadie sabía de ese EOT.

A primera vista, cualquier información que permita anticipar un desastre de las proporciones de Gramalote sería un insumo crucial para un hacedor de política pública. Sin embargo, como ilustra el testimonio de Romero, el alcance de la información consignada en el EOT fue limitado pues el conocimiento del riesgo no generó planes de prevención ni de acción robustos frente a una eventual emergencia.

En su Plan de Reasentamiento, el Fondo Adaptación constata que no existían planes de contingencia por parte del municipio para atender desastres de este tipo. Muestra de esto es que, aunque desde principios del mes de diciembre se habían registrado derrumbes en diferentes veredas y sus habitantes habían alertado sobre lo sucedido (Fondo Adaptación, 2015, pp. 16-17; SGC, 2012, p. 8), las autoridades solo tomaron medidas el 16 de diciembre cuando el riesgo era inminente. Gramaloteros como Liliana Yáñez, concejala al momento del desastre, coinciden con el diagnóstico del Fondo. Yáñez nos contó:

Nosotros ese día [16 de diciembre] en el Concejo solicitamos [...] al alcalde municipal, el Plan de Atención de Emergencias del municipio. El municipio en ese momento no tenía un plan de emergencias definido. Una niña salió con una hoja tamaño carta diciendo que ahí en esa hoja se decía que había un señor, cuando ocurra alguna emergencia el señor pitaba, y que la gente tenía que salir y que llevar agua, fósforos y todo.

Las palabras de la concejala ilustran de manera elocuente las limitaciones de los planes de contingencia que había en el municipio. Primero, llama la atención la brevedad del Plan de Emergencias. Dado que, como mencionamos, se tenía información sobre la dimensión del riesgo que enfrentaba el municipio, y se habían presentado deslizamientos en la zona desde comienzos de diciembre, sorprende que la Alcaldía presentara

al Concejo Municipal un plan tan corto y precario. Si bien lo que sucedió en Gramalote fue un evento con escasos precedentes en Colombia, sabiendo que una falla geológica atravesaba el casco urbano del municipio y que este se encontraba ubicado en una zona amenazada por deslizamientos, se esperaba que la administración hubiera demarcado vías de evacuación, diseñado protocolos de alerta más robustos y asignado responsabilidades entre las distintas organizaciones con presencia y acceso al territorio. Sin embargo, como explicamos anteriormente, las dinámicas electorales pueden haber incidido en que la administración local no priorizara la gestión del riesgo en su fase preventiva. El pito incluso puede servir como metáfora de la mínima preparación que había en Gramalote para enfrentar un eventual desastre: ante la posibilidad de que el pueblo se derrumbara, la respuesta de las autoridades fue designar a una persona para pitar en señal de alarma en lugar de generar un proceso de socialización sobre el riesgo o incluso impulsar un reasentamiento preventivo.

Si bien las dinámicas electorales son un incentivo para que los dirigentes descuiden hacer una adecuada gestión del riesgo, en muchos lugares de Colombia esta falta de prioridad puede estar mediada por la ausencia de capacidades institucionales y de recursos para realizar una gestión del riesgo efectiva y oportuna. Por ejemplo, un estudio reciente del Departamento Nacional de Planeación (DNP) señaló que, aunque el 23 % de la población de Norte de Santander está expuesta y es vulnerable al riesgo, el 75 % de los municipios tienen una capacidad para enfrentar ese riesgo por debajo de la media nacional (2019, pp. 121-122). En otras palabras, las bajas capacidades financieras, socioeconómicas y de gestión dejan a los municipios del Norte de Santander altamente expuestos al riesgo. Teniendo esto en cuenta, sería injusto achacar toda la responsabilidad por una precaria gestión del riesgo a un cálculo electoral.

En el caso de Gramalote, la capacidad institucional para realizar una adecuada gestión del riesgo y del desastre pudo haberse visto debilitada por dos factores. Por un lado, el municipio tuvo 5 alcaldes entre 2009 y 2011. En 2009, Gabriel Alfonso Celis Rincón, elegido en 2008, falleció y Juan Pablo Orejuela fue nombrado alcalde encargado a principios de 2010 (Redacción El

Tiempo, 2010). En marzo de 2010, Rafael Celis Rincón fue elegido alcalde en elecciones atípicas, pero fue destituido en 2011, después del desastre, por ser hermano del exalcalde fallecido (Rico Torres, 2011). Rosa Helena Escalante fue nombrada en su lugar, y esta fue relevada en julio del mismo año por Ciro Alfonso Sandoval (Peñalosa Pinzón, 2011). Esta falta de continuidad en el liderazgo del municipio es un claro obstáculo para la consolidación de políticas públicas encaminadas a la gestión del riesgo. Por otro lado, el municipio contaba con pocos recursos para una apropiada gestión del riesgo. El testimonio del personero Gustavo Velandia Carvajal da cuenta de las limitaciones presupuestales que existían al momento del desastre:

Para atención de desastres en los rubros del municipio había cinco millones de pesos. ¿Qué son cinco millones de pesos para atención a desastres? Irrisorio, porque cinco millones de pesos se le podrían ir a una familia donde ocurrieron o hubo deslizamientos, donde se les cayeron las paredes, se les cayó la cocina, se les vino el barranco encima. [...] Había alivios, paños de agua tibia. Se les daba era cinco bultos de cemento, diez ladrillos, cien ladrillos, así. Esa era la atención de desastres que había.

Según Velandia Carvajal, el municipio tenía un presupuesto de solo cinco millones de pesos para atender emergencias, y ya había invertido una parte en hacer frente a los deslizamientos que se habían presentado desde principios de diciembre. De ahí que ya hubiese un desgaste presupuestal importante al momento del desastre. Esto, en conjunción con los datos sobre capacidad institucional que expusimos anteriormente, si bien no excusa la ausencia de planes robustos, aporta un elemento de perspectiva al momento de emitir juicios sobre el manejo que le dieron las autoridades locales a la atención al desastre.⁴

4 Como señalamos en la introducción, la ola invernal de 2010-2011 generó una serie de innovaciones en el marco normativo para la gestión del riesgo y desastres en Colombia a través de la Ley 1523 de 2012. Entre otras cosas, la Ley obliga a los municipios a crear un Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, 2012). Hasta entonces,

La desconfianza en el Estado

Además de la falta de prioridad que le dan las autoridades locales y las debilitadas capacidades institucionales que existen a nivel municipal y departamental, la gestión del riesgo también se ve afectada por las características de la relación entre el Estado y la población en el territorio. Esta relación se encuentra atravesada por la historia. En Colombia, el Estado y sus agencias de índole nacional tienen una presencia diferenciada en los territorios y generalmente es débil en lugares periféricos (García Villegas y Revelo Rebolledo, s. f., pp. 27-45). Esta debilidad o ausencia histórica puede generar recelo y desconfianza, lo cual erosiona la credibilidad de las agencias nacionales encargadas de la gestión del riesgo y mina la habilidad que estas tienen para impulsar cambios, como lo muestran varios estudios de caso que examinan la relación entre la percepción que la población tiene del riesgo y su confianza en las instituciones encargadas de generar y difundir información sobre el mismo (Bronfman *et al.*, 2016, pp. 322-325; Wachinger *et al.*, 2013, p. 1061).

El testimonio del personero Velandia Carvajal ilustra cómo esta desconfianza en los agentes del Estado dificultó las labores de gestión del riesgo:

La gente nos venía a echar un cuentico. Nosotros decíamos que [los funcionarios que venían] era a viaticar y a ganarse el sueldo [...] paseando pueblos. Hoy en día me doy cuenta que esa gente venía a advertirnos, a abrirnos los ojos, a enseñarnos, y nosotros nunca les paramos bolas.

Las palabras de Velandia Carvajal permiten apreciar la visión que tenían los gramaloteros, incluso las autoridades del municipio, sobre los funcionarios que se acercaron a la comunidad para informar sobre el riesgo de un desastre y

el Decreto 919 de 1989 requería que los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres destinaran recursos financieros para estas actividades, las cuales entraban en los Planes de Desarrollo y no requerían crear fondos específicos (Decreto 919 de 1989 [Presidencia de la República]. Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones, 1989).

recomendarles qué hacer en caso de una tragedia. De este testimonio se infiere que la comunidad veía a la agencia de gestión del riesgo como una oficina inocua e irrelevante, que no tenía un interés real en realizar su trabajo, sino que justificaba su existencia “paseando pueblos” y “echando un cuentico”. Esta visión no solo responde, como se ha dicho, al hecho de que las autoridades no priorizan la gestión del riesgo, sino también a un traslado de la desconfianza que gobierna la relación entre la ciudadanía periférica y el Gobierno central, a la relación entre la ciudadanía y los funcionarios de una agencia del Estado. La comunidad desconfía de quien ve como mensajero de un Gobierno central lejano, que no conoce las realidades de la vida en los territorios.

Esta desconfianza también se manifiesta en la relación entre la ciudadanía y los actores locales encargados de velar por la seguridad y gestión del riesgo a nivel local: “[a León David Peñaranda] nadie le paraba bolas. Al contrario, lo insultaron. Por eso es que a él le daba miedo meterse de lleno. Porque le gritaron ‘terrorista! Ya quiere que nos vayamos todos para usted quedarse aquí en el pueblo, nos quiere hacer ir’. Entonces él callaba”.

El episodio que cuenta Roberto Peñaranda sobre su hermano León David, entonces miembro del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (Clopad), no es solo otro ejemplo de lo que anotamos anteriormente. La agresividad a la que se enfrentó León David también es síntoma de lo difícil que es la relación entre el Estado y la ciudadanía en lo que concierne a la gestión del riesgo. Las relaciones encaminadas a gestión del riesgo suelen ser invasivas, incluso unilaterales e impositivas. Constituyen una instancia donde el Gobierno, literalmente, les dice a sus ciudadanos lo que deben hacer y en dónde pueden o no construir sus vidas. En un contexto donde el Estado tiende a estar ausente, esta forma de estructurar la relación con la comunidad puede producir antagonismos profundos.

En síntesis, la lógica de desconfianza general que estructura la relación entre el Gobierno central y la ciudadanía en la periferia, y el carácter autoritario con el que la comunidad puede percibir los planes de gestión del riesgo y atención a desastres se conjugan para generar antagonismos entre comunidad y

agencias del Estado lo que lleva a restar eficacia a la gestión del riesgo y los mecanismos de alerta.

La gestión comunitaria del riesgo, un arma de doble filo

Más allá de la desconfianza hacia el Gobierno central y los funcionarios encargados de la gestión del riesgo, las agencias estatales no supieron orientar las estrategias comunitarias de adaptación de manera que estas ayudaran a mitigarlo. Muchas comunidades y poblaciones están acostumbradas a tener que enfrentar los recurrentes embates de la naturaleza: deslizamientos, inundaciones, sequías. Ante esta realidad, las poblaciones orgánicamente generan estrategias de adaptación y respuesta que operan a distintos niveles de formalidad y coordinación. Estas estrategias, al tiempo que empoderan a las comunidades para encontrar salidas a los retos que plantean estos desastres, pueden generar problemas para la coordinación de la gestión del riesgo desde las instituciones del Estado (Spires *et al.*, 2014, p. 282). En este contexto, las autoridades están llamadas a intervenir a fin de que las estrategias sirvan para hacer frente a un eventual desastre, en lugar de convertirse en una vulnerabilidad más.

En la zona rural de Gramalote se habían presentado deslizamientos desde principios de diciembre de 2010, a los cuales la comunidad había dado respuesta a su manera. Por ejemplo, una medida de adaptación que tomaron algunas familias frente ante los deslizamientos fue asentarse temporalmente en fincas cercanas (Fondo Adaptación, 2015, p. 16). El personero Gustavo Velandia Carvajal incluso recuerda que los campesinos decían que sus veredas “llevan años en que se agrieta[n] y nunca pasa nada”. Otra de estas estrategias se materializó pocos días antes de la tragedia, el 14 de diciembre de 2010. Así lo recuerda León David Peñaranda:

Ya nos empiezan los campesinos a decir “esto se está moviendo”. Pero todos pensábamos que era una nueva crecida de agua, una nueva avalancha, agua barro. Y salió la gente, destapó callejones, salían en jornadas comunitarias a abrirle paso a las aguas que bajaban, pasaban por los callejones que bordeaban el pueblo.

Hay dos elementos que vale la pena resaltar de su testimonio. En primer lugar, que la gente coordinara para recalificar las aguas de la quebrada confirma que los gramaloteros estaban organizados para enfrentar algunos desastres naturales y que hacían, de alguna forma, una gestión del riesgo de manera orgánica y comunitaria. En segundo lugar, si la población veía lo que estaba pasando como “una nueva crecida de agua, una nueva avalancha”, es posible inferir que para la comunidad estos eventos eran algo rutinario y, por ende, no merecían una respuesta extraordinaria, como evacuar el pueblo. Por consiguiente, la combinación entre las medidas de adaptación espontáneas y la recurrencia de estos eventos pudieron haber hecho que la población fuera más renuente a responder a las alarmas que producían los entes de gestión de riesgo, lo que aumentó la vulnerabilidad de la comunidad.

En contextos como el de Gramalote existen mecanismos comunitarios de respuesta a desastres, una gestión del riesgo orgánica, que el Estado debe identificar y con la que debe trabajar para aumentar la efectividad de todas las actividades que se realicen al respecto. La intervención del Estado es crucial porque las estrategias orgánicas pueden ser contraproducentes en el evento de un desastre de grandes proporciones ya que estas tienden a ser insuficientes al momento de resolver vulnerabilidades estructurales y dan la impresión de que ya se le dio respuesta al evento, lo que disuade a la comunidad de atender las alarmas. Esta falsa seguridad o imperturbabilidad ha sido ampliamente documentada por la literatura en psicología, sociología y economía que estudia cómo diferentes tipos de sesgos llevan a personas y comunidades a ignorar información sobre el riesgo.⁵ En el caso de Gramalote, la sensación de control que emanaba de la presencia de estrategias comunitarias de adaptación pudo haber contribuido a consolidar una arraigada sensación de seguridad. Esto llevó a que muchos gramaloteros sintieran la posibilidad de un desastre como remota y desatendieran los ejercicios de gestión del riesgo. León David Peñaranda

5 Kahan *et al.* (2012) y Sunstein (2007), por ejemplo, dan cuenta de la relación entre la percepción del riesgo por cambio climático y diferentes tipos de sesgo en Estados Unidos.

admite que “uno contaba a manera de leyenda: ‘mire el pueblo dónde está, mire la falla geológica, mire el proceso erosivo que lleva millones de años, mire lo que puede pasar, mire lo que dice nuestra historia, lo que dicen nuestras leyendas’”, y agrega que “nadie creía, ni yo que lo hablaba”.

El Estado desbordado

Si bien algunos miembros de la comunidad decidieron no acatar la orden de evacuación, como los habitantes del sector de La Lomita, que si bien aunque no sufrió grandes daños durante el desastre luego fue catalogado como una zona de alto riesgo no mitigable (Fondo Adaptación, 2015, pp. 17-18), la poca claridad que tenían las autoridades locales y regionales sobre el riesgo al que estaba expuesto el municipio hizo más difícil entender lo que estaba sucediendo, y terminó en medidas desatinadas que pusieron en peligro la seguridad de los gramaloteros, especialmente durante las primeras horas del desastre. Velandia Carvajal recuerda que, desde el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres, “le decíamos a la gente: en caso tal de que tengamos que salir de nuestras casas salgamos hacia el parque, porque supuestamente [...] si el barranco se tiene que venir para el parque no llega”. Lo anterior hubiera podido tener consecuencias dramáticas si las estructuras del pueblo se hubiesen venido abajo, como en efecto sucedió después, mientras los ciudadanos se concentraban en el parque. Una vez se anunció que el pueblo debía ser evacuado, los organismos de respuesta no entendieron la dimensión de lo que sucedía y, por consiguiente, no comunicaron los alcances del desastre para que la comunidad pudiera hacer planes frente a lo que estaba pasando. Sonia Rodríguez, alcaldesa de Gramalote entre 2012 y 2016, recuerda que “con todo y que la gente tuvo que salir, pensó que volvería al otro día”. León David Peñaranda coincide en que la población no entendió la magnitud de la tragedia: “Todos pensando, los que éramos nativos, que iban a joderse unas casas pero que las otras iban a quedar. Y la gente salió con lo que iba, porque volvían el lunes”. Días después, muchos retornaron a un pueblo totalmente destruido, donde había poco que recuperar.

Al carecer de un plan de acción robusto para hacer frente a un eventual desastre, las autoridades municipales, regionales y nacionales que participaron de la respuesta a la emergencia realizaron la evacuación de manera intempestiva. Por ejemplo, el desorden de la evacuación y la escasa presencia de la fuerza pública permitió que gramaloteros y personas provenientes de otras veredas aprovecharan la situación para robar. Ruth Eliana Leal recuerda que “si usted sacaba algo, acá tenía que tener alguien que lo cuidara ahí porque si usted iba por otra cosa ya no encontraba lo que dejaba”. Sonia Rodríguez indicó que “no había plan de desalojo. [...] Debería haber presencia masiva de la fuerza pública y no hacerse los de la vista gorda”. Ante la incapacidad de las autoridades para controlar la situación, y la ausencia de un mecanismo para facilitar la evacuación, muchos gramaloteros y sus pertenencias quedaron desprotegidos.

La dimensión de la tragedia continuó desbordando la capacidad de respuesta de las autoridades y los organismos de socorro aun después de la evacuación. Carlos Rodríguez, representante de la Gobernación de Norte de Santander durante el proceso de reconstrucción, explica: “que pudiera pasar esto nunca estuvo en la mente de nadie, ni en la mente del más pesimista”. Esto ocasionó que muchos gramaloteros tuvieran que desplazarse a lo que Rodríguez describe como “albergues que no eran albergues”, colegios, iglesias y coliseos ubicados en Cúcuta y otros municipios cercanos como Lourdes y Santiago. Al mismo tiempo, la decidida solidaridad de los pueblos y las ciudades vecinas, así como de todo el país, terminó por abrumar a los que asistieron la emergencia durante esos primeros días. Al respecto, la exalcaldesa Sonia Rodríguez dice que “lo que en un momento fue solidaridad, se terminó volviendo difícil de manejar”.

Esta situación se vivió con mayor intensidad en los albergues temporales que se habilitaron después de la tragedia. Al no haber un protocolo para manejar la entrega de las ayudas humanitarias, algunos recursos se malgastaron. Gustavo Velandia Carvajal lo recuerda como “un desastre”, y agrega que debido al despilfarro y la mala gestión “hubo choques entre la misma comunidad en esos albergues: ‘¿porque a usted le dan esto [y] a mí no me dan esto?’”. Carlos Rodríguez agrega que “hubo

roscas, grupos; no había control”. Esa tensión se sumó a la que ya existía tras los robos entre vecinos durante la evacuación.

Conclusiones

Contrario a lo que dijo el presidente Santos en Cúcuta después de la tragedia, lo sucedido en Gramalote no fue el resultado de “cuestiones del destino, la naturaleza, nuestro Señor”. Al menos desde 2002 se sabía que el casco urbano se encontraba fuertemente amenazado por deslizamientos. Además, los estudios del Servicio Geológico Colombiano (SGC) y el Fondo Adaptación confirman que los procesos erosivos que se venían desarrollando en el municipio facilitaron que la tierra se desprendiera a raíz de las fuertes lluvias que trajo consigo el fenómeno de La Niña. Si bien no hubo muertos cuando se derrumbó el pueblo, sí existió una inadecuada gestión del riesgo que exacerbó las consecuencias del desastre.

En esta sección hemos identificado los múltiples factores que influyeron para que Gramalote no contara con un sistema de gestión del riesgo robusto y para que las consecuencias inmediatas del desastre desbordaran la capacidad de respuesta de los organismos de socorro. En primer lugar, la gestión del riesgo no fue una prioridad para las autoridades debido a la falta de voluntad política, recursos y capacidades institucionales. Esto terminó en la formulación de planes de gestión del riesgo y de emergencias precarios. Segundo, la desconfianza en el Estado contribuyó a que tanto la población como las autoridades del municipio no dieran crédito a las alertas y sugerencias que venían de las agencias nacionales de gestión del riesgo. Tercero, hubo una falta de coordinación entre las estrategias de manejo y adaptación que ya existían en el territorio y las iniciativas de las autoridades. Todo esto impidió que, finalmente, las autoridades entendieran y comunicaran adecuadamente a la población los posibles alcances de la tragedia y llevaran a cabo una evacuación organizada. Paradójicamente, una comunidad acostumbrada a los pequeños desastres se sintió ajena a la posibilidad de una calamidad. Las reflexiones del expersonero Gustavo Velandia Carvajal son contundentes en este sentido: “Uno piensa morirse,

pero no hoy. De pronto mañana sí, pero hoy no. Eso pasa con los municipios”.

RESTOS DE LA IGLESIA DE SAN RAFAEL ARCÁNGEL
EN EL ANTIGUO CASCO URBANO DE GRAMALOTE.
ORIANA VAN PRAAG



Fuente: foto de Oriana van Praag

ALBERGUE “LA PALESTINA”.
SEBASTIÁN ROJAS CABAL



Fuente: foto de Sebastián Rojas Cabal

EL NUEVO GRAMALOTE VISTO DESDE LA CARRETERA.
SEBASTIÁN ROJAS CABAL



Fuente: foto de Sebastián Rojas Cabal

ENTREGA DE UNA CASA EN EL NUEVO GRAMALOTE.
ORIANA VAN PRAAG



Fuente: foto de Oriana van Praag

CASAS DEL NUEVO CASCO URBANO GRAMALOTE.
ORIANA VAN PRAAG



Fuente: foto de Oriana van Praag

CASAS DEL NUEVO CASCO URBANO GRAMALOTE.
SEBASTIÁN ROJAS CABAL



Fuente: foto de Sebastián Rojas Cabal

Capítulo 2
“Pueden tener la plata, pero
nosotros tenemos las voces”: las
tensiones de la reconstrucción
material

Los documentos que dan cuenta de la reconstrucción en Gramalote la representan como un proceso fluido, donde primaron los acuerdos entre la población atendida y el Estado. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Gobierno nacional consideran que la experiencia de reasentamiento planificado de la población del casco urbano de Gramalote “es muy valiosa y potencialmente sería aplicable en procesos de reconstrucción similares” (Banco Mundial, 2016, p. vii). En especial, del proceso resaltan que

... durante el ejercicio de concertación [...] se tejen redes que permiten establecer y fortalecer vínculos entre las comunidades y las instituciones, propiciando entornos de cooperación, que parecen incidir de manera positiva en la reconstrucción de identidades y arraigos, así como en el funcionamiento del nuevo entorno en términos sociales, económicos, políticos y culturales. (Banco Mundial, 2016, p. 10)

Sin embargo, al oír a quienes participaron del proceso queda claro que no fue así. Si bien fue un proceso relativamente exitoso, no estuvo exento de obstáculos y conflictos que generaron inconformidades que sobreviven hasta hoy, las cuales ha puesto en riesgo el reasentamiento. Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo analiza los conflictos alrededor de lo que llamamos la reconstrucción material de Gramalote, es decir, las decisiones sobre la infraestructura física del nuevo casco urbano. A continuación, relataremos lo sucedido desde que se toma la decisión de reconstruir Gramalote hasta la llegada de las primeras máquinas al sector, deteniéndonos en algunos

pormenores de la selección del lote para la obra que serán importantes más adelante. Después, analizamos las tensiones que generó el proceso de elegir el lote, primero, haciendo énfasis en los conflictos que la falta de participación de las autoridades locales en la toma de decisiones generó entre estas y el Gobierno; luego, explorando cómo la falta de transparencia en el proceso de selección dividió a la comunidad y erosionó la confianza de la población tanto en el proceso como en las autoridades encargadas de facilitarlos. Finalmente, exploramos el desconcierto de algunos gramaloteros de cara a las expectativas que generó el Estado con algunas promesas e invitaciones.

Del anuncio a la reconstrucción

El 20 de diciembre de 2010, una vez la Alcaldía declaró oficialmente que Gramalote se encontraba en situación de desastre (Decreto 061 de 2010), la Gobernación de Norte de Santander realizó un censo de la población damnificada (Fondo Adaptación, 2015, p. 17). Sobre el censo, el líder comunitario Pedro Romero opina de manera irónica que “quedó tan bueno que salió hasta un hombre embarazado”, ya que en él fueron incluidas personas que se hicieron pasar por gramaloteros para acceder a los beneficios que recibirían los damnificados. Las irregularidades en el proceso de registro llevaron a que se tuviera que validar el censo con los mismos gramaloteros, que fueron convocados a una reunión donde, uno a uno, quienes quedaron registrados en ese primer censo pasaban al frente y se les preguntaba a los demás si la persona vivía o no vivía en Gramalote al momento de la tragedia. Lo anterior suscitó un debate al interior de la comunidad sobre los méritos necesarios para ser declarado damnificado, y también fue aprovechado por algunos para zanjar antiguas disputas. María Lapesqueur, coordinadora de Participación Ciudadana en AECOM (a cargo de la gerencia del proyecto entre 2013 y 2015), describe el proceso de depuración del censo como “un circo romano”. “Eso fue chistosísimo, pero también dolorosísimo porque la gente pasando por todo eso [la tragedia] y la gente de Gramalote, [...] a una gente que la quiso sacar, a otra que la quiso meter [...] yo por eso lo puse ‘Laura en América’”, señala Liliana Yáñez haciendo alusión al

programa de tv Azteca. Para Sonia Rodríguez, la validación del censo a través de la propia comunidad fue la mejor manera de resolver el problema, pero reconoce que "el Sisben [la encuesta que registra a los beneficiarios de programas sociales en Colombia] hubiera permitido un primer filtro, se hubiesen cometido menos enfrentamientos".

Después de que el presidente Juan Manuel Santos anunciara en su visita a Cúcuta el 22 de diciembre de 2010 que Gramalote se reconstruiría y la población sería reasentada, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) asumió la tarea de estructurar el proyecto (Banco Mundial, 2016, p. 18; Displacement Solutions, 2015, p. 29), mientras que el Servicio Geológico Colombiano (sgc), entonces Ingeominas, analizaba las condiciones geológicas de varios sectores del área con miras a determinar su aptitud como sitio para la reconstrucción (Fondo Adaptación, 2015, pp. 18-19; sgc, 2012, p. 6). Entre tanto, Colombia Humanitaria se encargó de atender las necesidades de la población desplazada proporcionando kits de alimentos y aseo a 1.534 familias, subsidios de arriendo a 1.267 familias y coordinando la construcción de algunos albergues provisionales (Fondo Adaptación, 2015, p. 20).

A inicios de 2011, el Ministerio realizó las gestiones para contratar una empresa que elaborara estudios de prefactibilidad del nuevo casco urbano profundizando en los insumos proporcionados por Ingeominas (Displacement Solutions, 2015, p. 30; Fondo Adaptación, 2015, p. 20; sgc, 2012, p. 6). La entidad seleccionada fue la Fundación de Vivienda Popular (Servivienda), y una Comisión Intersectorial liderada por la entonces ministra de Vivienda, Beatriz Uribe, acompañó su trabajo (Fondo Adaptación, 2015, pp. 19-20; sgc, 2012, p. 6). La mayoría de los integrantes de la Comisión eran representantes de ministerios y agencias de nivel nacional, mientras que las autoridades regionales y locales eran, según el personero Gustavo Velandia Carvajal, "convidados de piedra", que solo tenían voz cuando eran invitados.⁶ En junio de 2011 se anunció que las veredas de

6 Según el Decreto que estipulaba su funcionamiento, la Comisión Intersectorial tenía discrecionalidad para invitar al gobernador

Valderrama-El Pomarroso (en adelante Pomarroso) y Miraflores habían sido seleccionadas como las candidatas más viables para la reconstrucción, y en septiembre del mismo año se anunció que el nuevo Gramalote se construiría en Pomarroso (Banco Mundial, 2016, p. 18; Displacement Solutions, 2015, p. 31; Fondo Adaptación, 2015, p. 20).

Pero siguieron cinco meses en los que no pasó nada. Aunque desde finales de 2011 en Cúcuta se exhibía la primera piedra del nuevo Gramalote, durante los primeros meses del 2012 no hubo indicios de que la reconstrucción del pueblo fuera a comenzar. El silencio se rompió en marzo cuando se reversó la decisión de construir el nuevo Gramalote en Pomarroso. De acuerdo con declaraciones registradas por el diario *El Espectador*, la propia ministra Uribe explicó en un acto público: “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, 2012). En otras palabras, la ministra reconoció que los estudios que indicaban que Pomarroso era el mejor sitio para la reconstrucción no eran concluyentes. Esto alarmó a los líderes locales, quienes en abril de 2012 solicitaron una reunión con el Fondo Adaptación, la entidad que a principios del mes había asumido la gerencia y supervisión del proyecto. El párroco recuerda: “llevábamos cinco meses y de aquello nada de nada. [...] Fuimos [...] a Bogotá a preguntar cómo va el proyecto, cómo va la cosa [...]. Qué desilusión cuando llegamos y [...] el Fondo Adaptación nos notifica [...] [que] no hay estudios”. Las declaraciones del párroco fueron confirmadas por Liliana Yáñez, quien también estuvo en la reunión en calidad de presidenta del Concejo

de Norte de Santander y al alcalde del municipio de Gramalote, quienes tendrían voz pero no voto en las sesiones; dicha Comisión estaba integrada por los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio; Interior y de Justicia; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Protección Social; y Transporte; el DNP; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); el Instituto Colombiano de Geología y Minería; el Ideam; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el Fondo Nacional de Calamidades; y la Dirección de Gestión del Riesgo (Decreto 1159 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea una Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote, departamento de Norte de Santander, 2011).

Municipal. El desconcierto y la frustración a raíz de este episodio estimularon a los líderes locales, quienes al poco tiempo conformaron la Mesa de Trabajo, una instancia para formular la visión del proyecto de reconstrucción desde la comunidad y las autoridades locales, trabajar de forma articulada con las instituciones de nivel nacional y participar activamente de las decisiones que tuvieran que ver con la reconstrucción (Banco Mundial, 2016, p. 20; Fondo Adaptación, 2015, p. 22).

Las razones por las cuales se anunció la construcción del nuevo Gramalote en Pomarroso sin contar con todos los estudios de prefactibilidad no son claras. El relato desde las fuentes oficiales es opaco. El informe del SGC, la entidad encargada de seleccionar las áreas donde la construcción fuera viable y segura, si bien afirma que los estudios geotécnicos en Miraflores (la otra vereda preseleccionada junto con Pomarroso) no habían culminado cuando la ministra Uribe anunció la decisión, no explica el porqué del anuncio (SGC, 2012, pp. 6-7). De manera similar, el Plan de Reasentamiento del Fondo Adaptación solo señala que, en 2012, el Fondo llevó a cabo nuevos estudios de prefactibilidad luego de asumir la gerencia y supervisión del proyecto, sin explicar por qué estos fueron necesarios ni por qué se seleccionó a Pomarroso sin contar con información suficiente para tomar esa decisión (Fondo Adaptación, 2015, pp. 21-22). La falta de claridad dio pie a varias especulaciones. Varios medios de comunicación señalaron que Pomarroso fue elegido para favorecer a la familia Celis, un clan político de Gramalote con vínculos con el entonces presidente del Congreso de la República, Juan Manuel Corzo, y que, en 2012, eran dueños de algunos de los lotes del sector de Pomarroso (Prieto, 2017; Quevedo, 2012). Sin embargo, el exalcalde Tarcisio Celis niega que esto fuera así. Otras versiones aseguran que se decidió buscar otro sitio cuando se reveló que los costos de llevar a cabo el proyecto en Pomarroso superaban con creces los fondos disponibles (Displacement Solutions, 2015, p. 32). El Banco Mundial, por su parte, explicó en su informe que cuando el Fondo recibió la gerencia y supervisión del proyecto, “aún no se habían realizado las actividades de socialización con la comunidad, respecto de la ubicación geográfica definitiva para el reasentamiento, lo cual implicó ajustes y concertaciones con

diferentes grupos de interés, lo que generó retrasos desde el inicio del proceso” (Banco Mundial, 2016, p. 20).

En respuesta a esta confusión, en abril de 2012, la Mesa de Trabajo de Gramalote acordó con el Fondo que el proceso de selección debía basarse en una amplia gama de criterios y que los estudios debían realizarse tanto en Pomarroso como en Miraflores, la otra vereda preseleccionada (Displacement Solutions, 2015, pp. 33-34; sgc, 2012, p. 7). La decisión de realizar nuevos estudios en Miraflores y complementar los de Pomarroso tuvo consecuencias profundas. En octubre de 2012, casi un año después de que el Gobierno dijera que el nuevo Gramalote se construiría en Pomarroso, en el Teatro Zulima de Cúcuta se anunció que, contrario a lo que se había dicho en 2011, el mejor sitio para reconstruir era la vereda de Miraflores (Fondo Adaptación, 2015, p. 22). La frustración de los gramaloteros ante la decisión fue tal que Carmen Arévalo, entonces directora del Fondo, y Cecilia Álvarez-Correa, exdirectora, tuvieron que abandonar el Teatro Zulima escoltadas por la policía (Displacement Solutions, 2015, pp. 35-36; Redacción La Opinión y Fondo Adaptación, 2012). El 18 de diciembre de 2012, el presidente Santos ratificó la decisión del Fondo: “hemos concluido que Miraflores es el lugar más apropiado [...] en un lapso no mayor a tres años, el nuevo Gramalote estará listo para ofrecerles el bienestar que merecen” (Colprensa, s. f.). Más adelante profundizaremos en otros detalles de la selección del lote y cómo los conflictos que surgieron a raíz de esa decisión afectaron el proyecto.

A finales de 2012, después del anuncio de que Gramalote se construiría en Miraflores, el proceso comenzó a avanzar de manera más tangible. Entre octubre y noviembre de 2013, la Cámara de Comercio de Cúcuta y el arquitecto Camilo Santamaría organizaron eventos de socialización para compartir los diseños del nuevo casco urbano (Displacement Solutions, 2015, p. 38; Ortiz, 2013). Durante los primeros meses de 2014, el Fondo y la Sociedad Colombiana de Arquitectos realizaron la convocatoria para el diseño de los equipamientos municipales y seleccionaron a ocho ganadores entre 121 participantes (Displacement Solutions, 2015, pp. 40-41; Montes y Parada, 2014). A mediados de ese año, los gramaloteros participaron de talleres para socializar y validar los diseños de sus casas (Neira Garnica,

2014). A finales del mismo año se logró finalizar el listado de familias y propiedades del nuevo Gramalote, un proceso que contó con el apoyo de la Universidad Simón Bolívar, la Universidad de Pamplona, la firma de abogados Chaín y Vargas, y un comité de reclamaciones coordinado por la Mesa de Trabajo (Displacement Solutions, 2015, p. 39). Finalmente, en abril de 2015, el Consorcio Munguú fue contratado para llevar a cabo la Fase I de la construcción del nuevo casco urbano (Displacement Solutions, 2015, p. 42). Es decir, al tiempo que se cumplía el plazo que había dado el presidente Santos para finalizar la construcción del pueblo, apenas comenzaban a llegar a Gramalote las primeras máquinas (Redacción La Opinión, 2015). Con esta trayectoria cronológica como punto de referencia, en lo que queda de este capítulo nos concentraremos en las tensiones más importantes de esta reconstrucción material.

El choque entre nación y territorio: el paso hacia la participación

La participación ciudadana juega un rol crucial en asegurar que los procesos de reubicación planificada como el de Gramalote se den de manera dignificante, incluyente y sostenible (UNHCR *et al.*, 2017). No obstante, en el caso de la reconstrucción de Gramalote, la participación efectiva de la comunidad solo se materializó a medida que se consolidó el proceso y surgieron liderazgos locales capaces de dialogar con el Estado. A continuación, analizamos la hostilidad que caracterizó los inicios del diálogo entre las autoridades locales y nacionales en torno a la reconstrucción, para ilustrar cómo la falta de participación genera conflictos que pueden dificultar el desarrollo del proceso. Luego, ahondaremos en el rol que jugó la Mesa de Trabajo en generar un modelo de gestión más abierto para la reconstrucción.

El proceso inicial de toma de decisiones para la reconstrucción de Gramalote generó inconformismo entre las autoridades locales, quienes se sintieron menospreciadas por el Gobierno nacional. Esto comprometió por un tiempo la capacidad de generar alianzas productivas entre lo nacional y lo local, lo que retrasó el avance del proceso mientras se reconstruía esa

relación. Como explicamos anteriormente, el Ministerio de Vivienda y Servivienda, entidades encargadas de la gerencia y supervisión de la reconstrucción a lo largo de 2011, contaron con el asesoramiento de una Comisión Intersectorial. La Comisión funcionó como un espacio cerrado donde primaba la visión del problema que tenían los funcionarios de los ministerios, ya que ni la Alcaldía ni la Gobernación tenían voto en la Comisión. En palabras de Carlos Rodríguez, representante de la Gobernación durante el proceso: “[la Alcaldía y la Gobernación] fuimos invitados de chepa”. El poco involucramiento de liderazgos locales en los inicios del proceso se debe, en parte, a la inestabilidad de la Alcaldía de Gramalote. Como mencionamos, solo en 2011 el pueblo tuvo tres alcaldes.⁷ Teniendo en cuenta esta inestabilidad en el liderazgo local, tiene sentido que el Gobierno nacional hubiese querido centralizar la gestión de la reconstrucción y así agilizar el proceso. Sin embargo, la opacidad con la que Servivienda y el Ministerio de Vivienda manejaron el proceso de selección de lote alarmó a los líderes comunitarios y generó tensiones iniciales.

En 2012, la recién posesionada Sonia Rodríguez impulsó la creación de una instancia de diálogo local que sirviera como contrapeso a los foros que existían en Bogotá. “Si Bogotá tiene una Comisión Intersectorial, voy a montar una Mesa de Gramalote con las fuerzas estratégicas del territorio”, explica la exalcaldesa Rodríguez. Después de encuentros informales en Gramalote y de la reunión en abril de 2012 cuando el Fondo Adaptación argumentó no contar con suficientes estudios para confirmar a Pomarroso como el lugar para construir el nuevo casco urbano, se creó la Mesa de Trabajo para organizar la participación de las fuerzas locales y regionales en el proceso. En un principio, la Mesa estuvo conformada por la Alcaldía, la Personería y el Concejo municipal, el párroco de Gramalote, un representante de los líderes locales, la Gobernación de Norte de Santander y el Fondo Adaptación.

7 Rafael Celis, alcalde de Gramalote cuando ocurrió el desastre, fue destituido en abril de 2011 y Rosa Helena Escalante fue designada para reemplazarlo. Más tarde, Escalante fue relevada por Ciro Alfonso Sandoval.

Los primeros encuentros entre la Mesa y Cecilia Álvarez, entonces directora del Fondo, se centraron en pedir explicaciones sobre la falta de progreso en el proceso y los anuncios contradictorios que venían desde el Ministerio de Vivienda sobre la viabilidad de la reconstrucción en Pomarroso. Estas reuniones estuvieron marcadas por el antagonismo entre muchos líderes locales y el Gobierno central.

La oposición inicial entre el Gobierno y los líderes locales es palpable en los testimonios de los miembros de la Mesa. De hecho, la decisión de instalar la Mesa, en palabras de Sonia Rodríguez, expresa de forma patente el deseo de reivindicar la centralidad de los deseos y las aspiraciones locales frente a las decisiones de un Estado lejano: "Vamos a interlocutar con Bogotá, pueden tener la plata, pero nosotros tenemos las voces".

A pesar de los primeros desencuentros, la creación de la Mesa de Trabajo fue un elemento fundamental para consolidar un diálogo productivo entre el Gobierno central y la comunidad. La organización efectiva de los gramaloteros bajo el liderazgo de la Mesa facilitó la incidencia de la población en la toma de decisiones sobre el proceso de reconstrucción. Un primer ejemplo de esto fueron los cambios en el proceso de selección de lote que emprendió el Fondo Adaptación. Liliana Yáñez, quien hacía parte de la Mesa en 2012 en calidad de presidenta del Concejo, recuerda que:

En esa Mesa de Trabajo nosotros pudimos participar y poder dar opiniones. [...] Por lo menos la decisión del terreno, de cuál sería el lote no dependía solamente del tema de seguridad [geológica] [...] sino dependía también de muchos otros factores, [...] de cómo no alejar el nuevo casco de la zona rural [...], la provisión de servicios públicos, la provisión por ejemplo de agua [...] Ya se hizo una matriz de criterios más amplia que nosotros ayudamos a construir y que logramos incluir más variables.

Además de lograr que los lotes se evaluaran a través de criterios más amplios, la Mesa también impulsó que los estudios de prefactibilidad se hicieran de manera paralela en Pomarroso y Miraflores. El párroco recuerda que desde la Mesa "de manera sensata, dijimos, bueno: ¿ustedes [el Fondo] por qué no se dan

la pela y elaboran los dos estudios paralelos, corriendo entre los dos, para poder tener una definición del lote?”. La idea era blindar a la comunidad frente la eventualidad de que en Pomaroso se encontraran riesgos no mitigables y, entonces, no tener que “volver a arrancar desde cero”, explica el párroco. El Fondo aceptó la propuesta y en abril del mismo año le encargó al SGC realizar los estudios (SGC, 2012, p. 7).

La Mesa de Trabajo se convirtió así en un foro a través del cual los gramaloteros podían formular demandas y asegurarse de que fueran escuchadas por el Gobierno nacional. Esta nueva capacidad de los gramaloteros de organizarse y articular sus deseos y necesidades fue más productiva pues su contraparte, el Fondo Adaptación, fue receptivo a esta nueva forma que encontró la comunidad para participar. El Fondo supo entender que debía incorporar la voz del territorio. Gustavo Velandia Carvajal recuerda que “[el] Fondo se dio cuenta de que la región, como ellos dicen, la región tenía que ser escuchada”. De esta manera se superaron los antagonismos iniciales y se consolidó un modelo de gobernanza para la reconstrucción más abierto e incluyente.

La hostilidad que marcó el inicio del diálogo entre la Mesa y el Gobierno –representado por el Fondo Adaptación– da cuenta de que las aspiraciones alrededor de un proyecto de reasentamiento planificado se construyen tanto desde la comunidad en el territorio, como desde el alto Gobierno, y que el encuentro entre estas dos visiones implica tensiones con la capacidad de retrasar el avance del proceso. No permitir que los voceros de la comunidad puedan incidir en la toma de decisiones sobre el proceso, sobre todo al inicio, cuando este se está estructurando, genera oposición hacia las iniciativas del Estado, pues se corre el riesgo de que se perciban como imposiciones más que como soluciones. Este antagonismo dificulta la colaboración entre los niveles nacional y local. Los primeros resultados de la intervención de la Mesa en el proceso, como la formulación de una serie de criterios más amplios para la selección del lote y la elaboración de estudios paralelos confirman, por un lado, lo estipulado en manuales de buenas prácticas donde se señala que el Estado debe promover que la población atendida en procesos de reasentamiento se organice y participe de manera activa en

la toma de decisiones desde el inicio del proceso (UNHCR *et al.*, 2017, pp. 19-22). Por el otro, el trabajo conjunto de la Mesa y el Fondo dan cuenta de que la participación, además de un derecho que se debe garantizar, es una relación que debe nutrirse desde la organización comunitaria y estructurarse a través de un diálogo claro y productivo entre el Estado y la población (Arnall *et al.*, 2019, p. 665). En la medida en que la participación es vista como una relación que debe cuidarse y mantenerse, aumenta el respeto entre las partes, la voluntad de cumplir los compromisos adquiridos y la efectividad de las soluciones que se proponen. Como dice el campesino José Hilario Vásquez: “En el modo de pedir está la voluntad de pagar”.

La falta de transparencia y la división de la comunidad

“Al gramalotero [se le] vendió la idea de Pomarroso”, afirma Pedro Romero cuando explica por qué los gramaloteros reaccionaron con tanta indignación cuando el Fondo Adaptación anunció, en octubre de 2012, que el pueblo se reconstruiría en Miraflores. En esta sección ahondamos en los detalles de la selección del lote y en por qué la falta de transparencia sobre cómo se tomó esta decisión dividió a la comunidad, al punto de poner en riesgo el reasentamiento.

El primer elemento que contribuyó a la opacidad del proceso es que no hubo claridad sobre los estudios y criterios de selección que terminaron con el anuncio de que el nuevo casco urbano se construiría en Pomarroso. Por su parte, en su Plan de Reasentamiento, el Fondo Adaptación señala que la Comisión Intersectorial decidió que Pomarroso sería el sitio para la reconstrucción sin que hubieran concluido los estudios geológicos en ambas veredas:

Aunque el Servicio Geológico Colombiano (SGC) comenzó a realizar dichos estudios en ambos sectores, en septiembre de 2011 la “Comisión intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote” (creada por Decreto 1150 de 2011) seleccionó el sector de Pomarroso como zona de reasentamiento, tomando en consideración los resultados parciales de los estudios adelantados en el marco

del convenio con Servivienda mencionados, pero sin esperar los resultados de los estudios geotécnicos previstos para ambos sectores preseleccionados. En razón de lo anterior, la Comisión solicitó al SGC que suspendiera la exploración del sector de Miraflores y que se concentrara únicamente en estudios para el sector de Pomarroso. (Fondo Adaptación, 2015, p. 168)

Sin embargo, varios miembros de la comunidad a los que entrevistamos explicaron que la decisión de suspender los estudios de Miraflores y continuar solo los de Pomarroso nunca les fue comunicada.⁸ Como se mencionó, el hecho de que nunca se explicara por qué los estudios geológicos de ambos lugares no hubieran culminado antes de anunciar el sector donde se construiría el nuevo casco urbano solo hizo que crecieran las sospechas en torno a las motivaciones que había detrás de la decisión. La exconcejala Liliana Yáñez, por ejemplo, sostiene que la decisión de Pomarroso se debió al “afán de dar resultados” y a “un tema político”.

El segundo elemento que plantea dudas sobre la transparencia del proceso de selección del lote son los indicios de que el involucramiento de la comunidad en dicho proceso se hizo de manera parcializada,⁹ para inducir a la gente a apoyar la opción de Pomarroso. Si bien ningún documento oficial al que tuvimos acceso explica de manera detallada el contenido de los talleres de socialización, varios de nuestros entrevistados lo mencionaron. Por ejemplo, durante las reuniones de socialización los facilitadores de Servivienda decían que en Miraflores había arenas movedizas y que no había espacio suficiente para asegurar que cada habitante tuviera una casa en el nuevo casco urbano.¹⁰ Pedro Romero describe cómo se presentó la información de manera tendenciosa para inducir la validación de la opción de Pomarroso:

8 Entrevista a Liliana Yáñez; entrevista a Gustavo Velandia Carvajal.

9 Entrevista a Pedro Romero; entrevista a Liliana Yáñez; entrevista a Gustavo Velandia Carvajal.

10 Entrevista a Liliana Yáñez; entrevista a Pedro Romero; entrevista a Gustavo Velandia Carvajal.

Resulta que el mapa del lote de Pomarroso era en medio pliego y el mapa del lote de Miraflores era un cuarto de pliego. Colocaban el de Pomarroso y el de Miraflores. Decían: ‘en Pomarroso, aquí va la familia tal, aquí va la familia tal, en Miraflores la familia Gómez va debajo de la familia Romero, ¿dónde quiere usted su casa?’ [...] Así fue la presentación y la socialización.

Otras anécdotas de ese proceso identifican diferentes estrategias de manipulación, como la de representar el lote de Pomarroso en verde y el de Miraflores en rojo para favorecer al primero. El manejo aparentemente tendencioso que le dio Servivienda al proceso de socialización de elección del lote tuvo consecuencias nefastas para el proceso. El hecho de que se estigmatizara a Miraflores al tiempo que se enaltecía a Pomarroso cerró a muchos gramaloteros a la posibilidad de un cambio de lote de manera apresurada, ya que los estudios de prefactibilidad no eran concluyentes.

Cuando el Fondo anunció en 2012 que Miraflores era el sector elegido para la reconstrucción, muchos gramaloteros quedaron desconcertados. No entendían por qué Pomarroso, que antes se les había presentado como la mejor opción, ya no era un sitio viable para la construcción del nuevo casco urbano. De hecho, cuando se anunció que la construcción sería en Miraflores, Servivienda ya había realizado eventos en Pomarroso donde se invitaba a la comunidad a visualizar el nuevo casco urbano y generar un sentido de pertenencia hacia el lugar (Servivienda, 2012, p. 47). Algunos miembros de la comunidad sienten que se abusó de su confianza y su necesidad en un contexto donde muchos enfrentaban dificultades para sostener a sus familias en los albergues o en los municipios en los cuales se reasentaron a la espera del nuevo pueblo. En medio de la angustia, algunos gramaloteros incluso habían decidido suicidarse (Rico Torres, 2011). Gloria Stella Ramírez, profesora del Colegio Sagrado Corazón, dice: “Estábamos vulnerables entonces [los políticos] se aprovecharon de la situación”. Sintiéndose traicionados, muchos gramaloteros se tornaron apáticos frente al proceso de reconstrucción. La exconcejala Liliana Yáñez relata: “Lo que pasó en eso [el cambio de sector para la reconstrucción] fue [...] fundamental para el desarrollo del proceso porque la

comunidad era totalmente apática a participar [en] cualquier cosa que tuviera que ver con Miraflores. Participábamos casi los mismos y muy poquitos”.

De esta manera, la falta de transparencia minó la credibilidad en el proceso e hizo que disminuyera el interés de la comunidad por participar en la toma de decisiones. Lo que comenzó como desconcierto y apatía dio paso a la división –en un punto del proceso los gramaloteros se categorizaban a sí mismos como “los de Pomarroso” y “los de Miraflores”–, al punto de que llegó a amenazar la viabilidad del reasentamiento. “Eso se volvió un tema tan difícil que mucha gente literal decía que si era acá [en Miraflores] no se venían [...], que no venían a vivir”, cuenta Liliana Yáñez. Aún en 2018 algunos gramaloteros esperaban que tras la posesión del alcalde Tarsicio Celis, familiar de los propietarios de los lotes y promotor de la opción de Pomarroso, la construcción se desplazaría a esta vereda (Rico Torres, 2011),¹¹ y muchos otros insisten en construir casas en zonas distintas a Miraflores.¹²

En resumen, el proceso inicial de selección del lote para la construcción del nuevo casco urbano fue poco transparente, dividió a la comunidad y derivó en una apatía generalizada frente al proceso de reconstrucción. A los gramaloteros se les convenció de que Pomarroso era la mejor opción para el reasentamiento, sin contar con toda la información para que esa promesa fuera viable. Esto dio pie a la gran desilusión que generó el anuncio posterior de que el nuevo pueblo sería en Miraflores. Las palabras de Pedro Romero resumen estas conclusiones: “Los gramaloteros somos como una pelea de gallos, la nación son los apostadores y los gallos somos los de Pomarroso y los de Miraflores. Porque ellos fueron los que nos enfrentaron. Ellos fueron los que nos dividieron”.

Todo esto da cuenta de la importancia de que las acciones que se desarrollen en el marco de los procesos de reubicación planificada sean transparentes para así promover la cohesión social alrededor del proyecto.

11 Entrevista a Gustavo Velandia Carvajal.

12 Entrevista a José Hilario Vásquez.

Los términos de la reparación: el difícil balance entre expectativas y obligaciones

Hasta ahora, en este capítulo hemos explorado los conflictos que ocurrieron en el marco de la elección del sitio donde se llevarían a cabo la reconstrucción y el reasentamiento de Gramalote. En esta sección nos concentramos en las tensiones alrededor de dos preguntas cruciales para el proceso: quiénes serían reparados y qué forma tomaría la reparación. En nuestro recuento de cómo se definió quiénes serían reparados resaltamos que el Gobierno y las autoridades locales lograron crear un mecanismo de gestión efectivo para reducir el conflicto alrededor de quiénes recibirían casas en el nuevo Gramalote. Nuestro análisis de la forma que se le dio a la reparación ilustra las dificultades de asignar un valor a la pérdida y de equiparar los traumas de un desastre y una experiencia de desplazamiento a un pago que salda las obligaciones del Estado.

¿Quiénes serían reparados?

Al principio del capítulo nos referimos a los dos censos que fueron necesarios durante el proceso de atención al desastre y la reconstrucción de Gramalote. El primero fue el conteo de damnificados que ocurrió inmediatamente después del desastre para asignar las ayudas humanitarias. El segundo fue el registro de las familias y sus derechos sobre las propiedades del antiguo casco urbano. Aquí profundizamos en el registro final de familias y propiedades, pues si bien el primer censo fue un proceso altamente conflictivo, el segundo tuvo consecuencias más duraderas: en lugar de definir quiénes serían atendidos a raíz de la emergencia, como lo hizo el primero, determinó quiénes serían reparados por las pérdidas del desastre.

Los títulos de propiedad en Gramalote eran altamente informales, lo que hacía difícil verificar qué familia era dueña de cuál inmueble y de ahí decidir si debía o no ser reparada. Carlos Rodríguez, representante de la Gobernación en la Mesa de Trabajo, resume la situación como “un desorden predial”. María Lepesqueur, coordinadora de Participación Ciudadana en AECOM coincide en que “era una cosa impresionante, la

informalidad” y que muchos gramaloteros “nunca hicieron papeles”. Esto complicaba decidir quiénes serían reparados por la pérdida de sus casas en el antiguo casco urbano, pues, muchas veces, aunque la comunidad reconociera a alguien como dueño de un inmueble y estos actuaran como tales, no tenían documentos legales que certificaran su estatus como propietarios. Otro ejemplo eran los arrendatarios. María Lepesqueur cita una situación recurrente en muchos hogares: “los hijos que ya habían hecho su grupo familiar distinto, pero vivían con la mamá y la cuidaban, [y] una forma de pago era cuidar la mamá, hacerle la comida, barrer la casa o lavar la ropa”. Personas como estas no tenían contrato de arrendamiento, pero tampoco eran propietarios. La pregunta que surgió, entonces, fue ¿cómo establecer los derechos que tenían las familias del casco urbano de Gramalote frente a los inmuebles que habitaban?

La respuesta a esta pregunta se materializó a través de un mecanismo para validar los títulos de propiedad y así restituir el derecho a la vivienda en el nuevo Gramalote. El Fondo Adaptación, AECOM y la Mesa de Trabajo optaron por validar los títulos en el registro de familias y propiedades a través de testigos. También diseñaron una instancia de participación que permitió resolver los conflictos derivados de la inclusión o exclusión de manera efectiva. Se hizo pública una lista de familias y derechos de propiedad respecto a la cual los gramaloteros podían hacer reclamaciones. Estas fueron estudiadas por un comité 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”. El comité revisó 955 reclamaciones para definir el listado final de 1.100 familias (Banco Mundial, 2016, p. 14) y así asignar alrededor de 950 viviendas. Por un lado, a través del comité de reclamaciones se logró que los conflictos y las confusiones derivadas de la inclusión o exclusión en el listado de familias y propiedades se tramitaran de manera contenida y no afectaran la convivencia entre los gramaloteros. Por otro, la innovación en la manera de validar los derechos de la propiedad mostró la voluntad del Estado de, como dice María Lepesqueur, “coger [la norma] en la mano y darle la figura que favorezca”.

¿Cómo reparar?

Ya vimos cómo el Estado y la comunidad lograron establecer mecanismos para acordar quiénes serían reparados. A continuación, analizamos ejemplos de la manera en que respondieron la pregunta sobre cómo reparar a la comunidad por sus pérdidas durante el desastre y las dificultades que enfrentaron a raíz de su inestabilidad residencial después de abandonar el antiguo casco urbano. Esta experiencia estuvo plagada de conflictos y desencuentros, pues implicaba traducir la complejidad de todo lo que se había perdido a un pago, materializado en una casa en un nuevo casco urbano, que, una vez entregada, saldaría las obligaciones del Estado.

En 2013 se anunció que los gramaloteros participarían del diseño de sus viviendas. En un comunicado de prensa Camilo Pinilla, quien lideró el proceso de diseño, afirmó que la arquitectura de las casas del nuevo casco urbano tendría como base “la forma de la[s] casa[s] que tenían [en el antiguo casco urbano], el número de pisos y hasta su ubicación” (Ortiz, 2013). Una vez los arquitectos diseñaron unas tipologías iniciales, hubo un proceso de socialización y validación de los diseños (Neira Garnica, 2014). La exconcejala Liliana Yáñez recuerda la actividad: “eso nos preguntaban: ¿cómo eran las casas antiguamente? [...] las hacían diseñar en un papel, dibujarlas, y después ellos [...] hicieron siete propuestas de diseño de casas y las hicieron en maquetas pequeñas y eso se lo presentaron a la comunidad”.

Sin embargo, que algunas de las sugerencias de la comunidad se vieran reflejadas en los diseños¹³ no fue suficiente para satisfacer las expectativas de los gramaloteros. Incluso hoy hay muchos inconformes con las nuevas casas. El campesino José Hilario Vásquez explica una de las razones detrás del descontento: “Ahí las quejas han sido las casas, muchos se quejan de que muy pequeñas. Porque era que en Gramalote viejo había unos caserones inmensos. Había unas casas que pasaban de una calle a la otra [...] Hay que adaptarse, hay que conformarse, porque del ahogado, el sombrero”.

13 Entrevista a Liliana Yáñez; entrevista a Gustavo Velandia Carvajal.

Más allá del tamaño, la forma como se promovió la participación en el diseño de las viviendas pudo agudizar la tensión entre las aspiraciones de la población con respecto a sus casas nuevas y las capacidades del Estado para satisfacer estas expectativas. José Francisco Blanco, campesino de Gramalote, resume esta dimensión del conflicto:

Hay como inconformismo por las casas pequeñas. Porque claro, si a uno le dicen “dibuje [su] casa”, pues yo la hago perfecta. Ya después como que no, eso no es así. [...] Lo que hay que entender también es que el Estado tiene ya su, digamos, sus metros para las casas de interés social y como tienen que ser entonces no se puede salir de esos parámetros.

Del testimonio de Blanco se infiere que muchos gramaloteros entendieron la recopilación de insumos para el diseño de las casas del nuevo pueblo como un indicio de que se quería reproducir la arquitectura del antiguo casco urbano, de ahí su desilusión cuando los diseños confirmaron que no sería así.

Además del inconformismo por la forma de las nuevas casas, también hubo descontento entre algunos gramaloteros que esperaban recuperar todo lo que habían perdido a raíz del desastre, no solo su vivienda. Liliana Yáñez explica:

La gente pretendía que si tenía cinco casas le devolvieran cinco casas. Digamos que eran las pretensiones y lo que la gente pensaba que iba a pasar. Entonces ahí el gobierno [...] dijo: no restituimos patrimonio, restituimos derechos –derecho a la vivienda, derecho a la salud, derecho a la educación–. Eso fue una de las cosas que le ha costado muchísimo a la gente entenderlo.

De lo anterior se desprende que, para muchos gramaloteros, la reparación que proponía el Estado (una casa para cada familia afectada), era irremediamente insuficiente, pues implicaba resignarse a la pérdida del resto de su patrimonio.

Las inconformidades alrededor del diseño de las casas del nuevo Gramalote y del alcance de las reparaciones para los afectados por el desastre ilustran lo difícil que es establecer de manera viable y satisfactoria una correspondencia entre lo perdido, y lo que se recibe para reparar la pérdida. En el caso

de Gramalote había aspectos físicos y jurídicos que limitaban la forma que podía tomar la reparación. Por un lado, las condiciones geográficas del nuevo lote restringían lo que era posible construir para que las nuevas estructuras mitigaran al máximo el riesgo de nuevos desastres. Por otro lado, restituirle a cada gramalotero su patrimonio era imposible para el Estado, pues este está llamado a dar un trato igualitario a todos los afectados por un desastre, partiendo de un principio de solidaridad, aun cuando esto sea "injusto" con los que perdieron más (De Wet, 2006, p. 189). A pesar de estas limitaciones, el desconcierto de los gramaloteros también es legítimo. Muchos de ellos aún añoran recuperar el viejo pueblo y se mantienen sumidos en una profunda nostalgia por lo que perdieron; no solo una vivienda o un bien productivo, sino gran parte de lo que constituía su vida y su historia. Esta añoranza, tan compleja y humana, hace que sea difícil aceptar una casa y una urbanización como reparación por todo lo perdido, aun cuando esa casa signifique una transformación positiva en la vida de muchos gramaloteros.¹⁴

María Lapesqueur señala que "uno no es solamente responsable de lo que dice sino de lo que el otro le entiende cuando uno habla". Esta frase resume algunos de los puntos que hemos abordado al concentrarnos en decisiones de gran trascendencia para el proceso de reparación. Primero, resaltamos cómo el Estado, a través del Fondo Adaptación y AECOM, y la Mesa de Trabajo de Gramalote lograron encontrar una forma de contener y resolver los conflictos derivados de incluir o excluir a personas de los beneficios de la reconstrucción. Luego, exploramos la

14 Las dificultades de construir transacciones viables y satisfactorias para reparar pérdidas "inconmensurables" han sido exploradas por la sociología económica y la sociología del dinero. No conocemos estudios sobre procesos de reparación por pérdidas a raíz de desastres ambientales, pero los trabajos de Mariana Luzzi sobre los conflictos por las reparaciones a las víctimas de las violaciones masivas de derechos humanos en Argentina (2015, 2018) dan luces sobre qué forma podrían tomar estos análisis. Al mismo tiempo, las investigaciones de Viviana Zelizer sobre cómo se adjudicó históricamente la moralidad de los seguros de vida (1979) y sobre la relación entre el dinero y la intimidad (2005), dan cuenta de los retos a los que se enfrentan individuos, familias y sociedades al momento de registrar y reconocer transacciones atravesadas por las emociones, las ideas de moralidad y los roles específicos.

inconformidad de muchos gramaloteros frente al hecho de que no se les restituyera todo el patrimonio que perdieron, y que las casas del nuevo casco urbano no reprodujeran la arquitectura del antiguo Gramalote. De lo anterior se desprende una lección importante para futuros procesos de reparación y reubicación planificada: el Estado debe ser cuidadoso con sus promesas, pues estas interactúan con las aspiraciones de una comunidad traumatizada por la pérdida. Manejar las expectativas de la comunidad es fundamental para el Estado porque, entre los ecos del desastre, este también está llamado a gestionar la esperanza de las víctimas.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo examinamos diferentes conflictos alrededor de lo que llamamos la reconstrucción material del casco urbano de Gramalote. Nos concentramos en cuatro conflictos. En primer lugar, analizamos las disputas relacionadas con la elección del lote. De un lado, analizamos el choque entre el Gobierno y las autoridades locales debido a la poca participación que estas tuvieron en las primeras decisiones sobre dónde se reconstruiría el nuevo casco urbano. A partir de este análisis planteamos que garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones desde el principio del proceso, a través de instancias de diálogo, es productivo porque contribuye a forjar una relación de mayor confianza y fluidez entre el Estado y la población beneficiada. De otro lado, explicamos cómo la falta de transparencia en el proceso de selección fracturó a la comunidad gramalotera, lo que dificultó el proceso de reconstrucción y puso en riesgo el de reasentamiento. Con base en esto, argumentamos que la falta de transparencia en la toma de decisiones erosiona la confianza de la población en el proceso y puede dividir a la comunidad, pues da pie a especulaciones que pueden minar la credibilidad del proceso. Por último, se analizó la manera como se decidió a quién reparar y cómo serían estas reparaciones, concentrándonos en la elaboración del listado final de familias y propiedades del antiguo Gramalote y el proceso de diseñar las viviendas del nuevo casco urbano. De estas experiencias enfatizamos, primero, la importancia de

generar mecanismos de registro que eviten conflictos y, segundo, la dificultad de establecer formas de reparación que estén en línea con las obligaciones del Estado, pero a su vez reconozcan la dimensión de la pérdida sufrida por la población atendida.

Antes de concluir este capítulo es preciso hacer una aclaración. Si bien nuestro análisis de los conflictos de la reconstrucción material es en parte una respuesta a la caracterización del proceso que hacen muchas fuentes oficiales que lo describen como un ejercicio de concertación fluido, al estudiar estas tensiones no queremos sugerir que la acción del Estado fue un fracaso. Nada estaría más alejado de la realidad. El reasentamiento de Gramalote es un proyecto sin precedentes en Colombia y, a pesar de las dificultades y las demoras, la reconstrucción material está muy cerca de culminar. Al momento de entregar este manuscrito había alrededor de 600 familias viviendo en Gramalote, se habían terminado de construir alrededor de 830 de las 988 casas proyectadas, se habían entregado casi 800, y el Fondo Adaptación se había comprometido a terminar los equipamientos municipales que aún están pendientes, como el coliseo y la Casa de la Cultura (Carvajal, 2019; Fondo Adaptación, 2019b). Más que adjudicar éxitos o fracasos a la intervención estatal en el reasentamiento, el objetivo de nuestro análisis es matizar lo consignado en documentos institucionales en aras de contribuir a un aprendizaje más profundo sobre cómo afrontar estos procesos.

Capítulo 3
**“Perdimos un casco urbano,
pero no hemos perdido la
identidad”: los retos de la
reconstrucción social**

Los múltiples desencuentros durante la reconstrucción, las demoras en el proceso y las dificultades de muchos gramaloteros para adaptarse a su nuevo entorno hacen del nuevo Gramalote una pregunta abierta. Se puede reconstruir un pueblo, pero ¿qué significa reconstruir una comunidad? La respuesta a esta pregunta se encuentra atravesada por lo que decidimos llamar la reconstrucción social. Esta, por un lado, implica mantener el sentido de comunidad entre los gramaloteros tras la dispersión que generó el desastre ambiental. Por el otro, se refiere a las dificultades para consolidar las relaciones sociales en el escenario del nuevo casco urbano. En esta sección retrataremos, en primer lugar, los impactos sociales y psicoemocionales del desastre, en especial los derivados del movimiento constante, la pérdida del punto de encuentro que era el casco urbano y el proceso de reasentamiento hasta ahora. En segundo lugar, exploraremos los factores que ayudaron a sostener el sentido de comunidad durante los nueve años que ha durado el desplazamiento. Por último, nos detendremos en dos consecuencias de la reubicación planificada que afectan la viabilidad del reasentamiento: las restricciones que tiene la comunidad para apropiarse del espacio del nuevo casco urbano y las dificultades que tiene para asumir el costo de vida en el lugar.

Un pueblo fracturado

La no permanencia ha sido el sello del éxodo gramalotero. Tras la evacuación del pueblo, los gramaloteros buscaron refugio con familiares o en albergues provisionales localizados en municipios cercanos a Norte de Santander. El 90 % de la población del

casco urbano se ubicó entre los municipios Cúcuta, Santiago, Cornejo, Los Patios, San Cayetano, Lourdes y Salazar, o encontraron un lugar dónde quedarse en la zona rural de Gramalote (Displacement Solutions, 2015, p. 24). Para hacer frente a sus necesidades de vivienda la comunidad eligió, a principios de 2011, recibir un subsidio de arriendo de 200.000 pesos mensuales de parte del Gobierno nacional en lugar de trasladarse a nuevos albergues temporales, como proponía la Gobernación de Norte de Santander (Displacement Solutions, 2015, p. 25). La exalcaldesa Sonia Rodríguez atribuye esta decisión a que los miembros de la comunidad “sobredimensionaron el valor del subsidio, viéndolo como un sustituto a sus ingresos en lugar de un complemento”. Los gramaloteros que no pudieron encontrar trabajo ni dónde vivir en Cúcuta u otros municipios aledaños se encontraron entonces en una situación doblemente precaria: sin vivienda, pues el subsidio de arriendo por sí solo no era suficiente; y dispersos, sin acceso a sus redes comunitarias para cuidarse o encontrar trabajo. Para muchos, esto significó asumir constantes desplazamientos. En 2012, un estudio de la Universidad Simón Bolívar señaló que, entre 2011 y 2012, el 40 % de las familias de Gramalote habían permanecido tan solo tres meses en la misma vivienda (Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta y Fondo Adaptación, 2012, p. 102). Otros decidieron reasentarse en Gramalote en el sector de La Lomita, el único barrio que sobrevivió a la tragedia y se mantiene hasta hoy a pesar de ser una zona de alto riesgo no mitigable.

Más allá de las dificultades para encontrar vivienda o trabajo, adaptarse a la vida cotidiana en Cúcuta y en otros municipios tampoco fue fácil. Las secuelas emocionales de la tragedia se hicieron evidentes pocos meses después del desastre. Las consecuencias para los adultos mayores fueron especialmente dramáticas. Un joven gramalotero que llevó a sus tíos a vivir con él a la habitación que tenía alquilada en Cúcuta, nos contó que “para ellos [fue] muy, muy difícil comenzar de cero. Uno es joven, entre comillas, uno tiene otros proyectos que, si uno se cae, vuelve y comienza. Pero para ella [su tía] es mucho más complicado. Eso, una ciudad, para ellos era atrofiante porque ellos nunca habían salido a una ciudad”, agrega. Pero para los jóvenes también fue difícil. Donny Leal, quien tenía 10 años al

momento del desastre y se reasentó con su familia en Cúcuta durante un tiempo, nos contó que en su colegio los otros niños señalaban a sus compañeros de Gramalote: “uno de niño se acompleja [...] que nosotros [los gramaloteros] llegáramos a un colegio y todos [los demás niños dijeron] ‘¡Ay! Los que se les cayó la casa, ¡cuidado nos tumban el colegio!’”.

Los problemas no se limitaron a la adaptación que vino después del desplazamiento. Según el estudio de la Universidad Simón Bolívar en 2012, de 974 familias censadas, 207 (el 21 %) reportaron problemas en sus hogares como separación de la pareja y violencia, mientras 682 (el 70 %) registraron cambios en la salud, alimentación, sueño o su estado de ánimo en relación con “duelos no elaborados” (Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta y Fondo Adaptación, 2012, p. 139). Gloria Stella Ramírez, profesora del colegio Sagrado Corazón, ilustra estas estadísticas desde lo que ha vivido y observado en el colegio: “yo sí pienso que de pronto sí el estrés acelera las enfermedades. Muchos enfermos, muchos enfermos, mucha separación de los hogares, mucha problemática a veces con los niños, porque los niños son los que resultan afectados en la separación de los hogares”. El choque cultural que provocó la intempestiva mudanza, el trauma de haberlo perdido todo y la incertidumbre sobre el futuro sumió a muchos gramaloteros en un estado de profunda vulnerabilidad. ¿Cómo se sostiene el sentido de comunidad ante esta situación? ¿Cómo se recupera una identidad compartida cuando todo lo que la conformaba desaparece?

Restaurar la comunidad

Ante la desintegración física de la comunidad y la difícil situación que enfrentaron muchos gramaloteros en los municipios a los que se desplazaron tras la evacuación del pueblo, la Iglesia católica jugó un papel fundamental. Con donaciones locales, internacionales y recursos propios, la Diócesis de Cúcuta construyó en 2011 albergues temporales para las familias gramaloteras en la finca La Palestina (Displacement Solutions, 2015, p. 27). En ellos se llegó a alojar a 200 familias (Displacement Solutions, 2015, p. 27). La Iglesia católica entendió que, si bien el

Gobierno tenía la voluntad de reconstruir el pueblo, el proceso sería lento y las necesidades de la comunidad no daban tregua. En este contexto, decidió aprovechar que operaba en un espacio menos restringido que el Estado y avanzó en la construcción de albergues. Estas unidades de vivienda se convirtieron en soluciones temporales para las familias gramaloteras que, aún con el subsidio de arriendo, no podían cubrir los costos de la vida en Cúcuta u otros municipios cercanos a Gramalote. El párroco recuerda:

La Diócesis de Cúcuta fue la primera que empezó con el tema de los albergues para la gente porque la gente no tenía dónde vivir, porque era un tema muy complejo con el gobierno. Tampoco no fue que, “venga tome, le doy”, eso fue muy complejo como todas las cosas del gobierno. Entonces nosotros empezamos como Iglesia a hacer los albergues.

Para varias de las familias que se mudaron a La Palestina, la sensación de vivir en un albergue fue contradictoria. Para Donny Leal, que tenía 11 años cuando su familia abandonó Cúcuta para irse a vivir a La Palestina, “no hubo necesidad de empezar un proceso de adaptación allá porque yo llegué a mi casa”. La emoción de reencontrarse con sus amigos y poder reanudar sus partidos de fútbol contrastaba con la falta de privacidad en el nuevo espacio: “usted lo que hablaba en el albergue se escuchaba hasta [...] en la esquina”, dice Donny. Ruth Eliana Leal, quien fue designada por AECOM para hacer el acompañamiento social a varias familias de La Palestina, lo confirma: “Había como más de 50 familias albergadas en una cosa muy mínima, donde había hacinamiento, donde un mismo espacio tenían que utilizarlo pa’ cocina, baños, cama, adaptar todo eso ahí. Había muchos problemas. Se escuchaba de un lado a otro todo lo que se decía”. Viendo las hileras de hormigón que conforman los cuartos del albergue es claro que La Palestina no fue pensada para servir como una solución de vivienda a largo plazo –aunque aún en 2019 había familias que vivían allí, a la espera de sus casas en el nuevo casco urbano–. A pesar de esto, la construcción de La Palestina marcó un hito en

el proceso de reconstrucción, pues se convirtió en el epicentro de la vida para una comunidad dispersa.

Tratándose de un pueblo profundamente católico, el trabajo de la parroquia y la celebración de las fiestas religiosas sirvieron para mantener un sentido de identidad compartida y la relación entre los gramaloteros. En primer lugar, el párroco hizo un esfuerzo por preservar la memoria histórica del pueblo insistiendo en que no se destruyeran los vestigios de la antigua iglesia a pesar de la existencia de un decreto que ordenaba demoler las ruinas del pueblo por motivos de seguridad. El párroco explica esta decisión: “Obviamente para el gramalotero lo insigne es la torre [de la iglesia], la que quedó. Luchamos y dijimos: no, deje que la naturaleza los tumbé [los restos del templo]. Entonces [el Gobierno] la cercó, [...] pues esto tiene un valor simbólico para ellos y era acabarles con todo”.

De esta manera, el párroco reconcilió el interés del Estado por mantener la seguridad de la población con el interés de la comunidad de mantener un referente histórico del antiguo pueblo. Además de preservar el templo, el párroco construyó una capilla provisional en el albergue La Palestina. “Mi primera capilla fue una carpa de Costeñita de seis por seis, [...] porque no teníamos nada”, recuerda. También logró rescatar las imágenes de la antigua iglesia que habían sido repartidas por los municipios aledaños después del desastre. Al preservar en su sitio un referente religioso, social y cultural del antiguo Gramalote, el párroco logró mantener una parte de la memoria física del pueblo, al tiempo que pudo, desde la capilla, generar una plataforma para resignificar elementos del antiguo pueblo (las imágenes) y darle así un sentido de continuidad simbólica a la comunidad a través del tiempo.

En segundo lugar, la celebración de las tradiciones que reunían a la comunidad –como las comparsas que precedían las novenas navideñas y la Semana Santa– ayudaron a congregarse a una comunidad dispersa y a procesar el evento traumático del desastre. El párroco recuerda la primera Semana Santa que se celebró tras la tragedia, en 2012:

El Domingo de Ramos nunca se me olvida, cuando [...] nos paramos ahí al frente de la iglesia, en las ruinas, a hacer nuestra

oración. [...] Era era decirle al pueblo: esto es la realidad, dura pero una realidad y tenemos que aceptar esta realidad que estamos viviendo para poder transitar a otra realidad [...] no tenemos nada pero estamos vivos, tenemos fe, estamos en nuestra tradición, estamos celebrando [...] La noche de Pascua nos llovió como a nadie en el mundo. Nosotros habíamos llevado unas antorchas desde el pueblo hasta allá y con lluvia [...] prendieron las antorchas.

La anécdota ilustra dos procesos. La imagen de un pueblo rezando ante su templo en ruinas comunica una resiliencia sobrecogedora; es difícil no leer las antorchas encendidas en la lluvia como una metáfora de resistencia. Pero el apego de los gramaloteros hacia el antiguo casco urbano y sus referentes refleja también los duelos inconclusos y la nostalgia que aqueja a muchos miembros de la comunidad. Estas dos polaridades resumen de manera elocuente la síntesis entre la fortaleza que ha permitido a los gramaloteros mantener una comunidad más o menos integrada durante los últimos nueve años, y la difícil resignación ante la pérdida que mantiene a muchos con la idea fija de tratar de reproducir el viejo Gramalote en el nuevo espacio.

Al empeño de la Iglesia se le sumó el de los profesores del colegio Sagrado Corazón. El colegio continuó operando durante el proceso de reconstrucción y desde 2013 hasta 2019 funcionó en la zona de La Franja, junto a La Palestina (Displacement Solutions, 2015, pp. 27-28). Durante la transición, la rectoría ha dado instrucciones de recibir todos los niños y niñas que sea posible, aun cuando esto implique llevar las capacidades del centro al límite. Gloria Stella Ramírez, quien ha trabajado en el colegio desde antes del desastre, describía así la situación del colegio en 2018: “hay un salón, por lo menos de sexto, que tiene 47 [alumnos y donde] ya no hay campo. Los salones están para 30, 35 y [...] los profesores están haciendo [...] mucho esfuerzo para poder recibir [estudiantes], incluso el rector dijo: ‘no, hagámosle, recibamos a todos los que llegan ahorita’”. Agrega que “el colegio ha sido incluyente, no se ha excluido. [...] Tiene que ser uno como el Papa Francisco, muy humano, muy misericordioso porque [...] el Señor pone el sol pa’ ricos y pa’ pobres”. El testimonio de Gloria Stella sobresale porque retrata la profunda

generosidad y solidaridad con la que muchos gramaloteros han realizado esfuerzos para garantizar el bienestar de tantos como sea posible. Hoy el centro educativo opera desde instalaciones recién construidas en el nuevo casco urbano.

Además del colegio, la construcción del albergue de La Palestina permitió la reanudación de los servicios administrativos de la Alcaldía y la reactivación del comercio con algunos campesinos. En La Palestina, la Alcaldía de Gramalote y el Fondo Adaptación construyeron un Centro Administrativo Municipal provisional, al que en 2013 agregaron un centro de salud (Displacement Solutions, 2015, p. 38). En especial, el nuevo centro significó un cambio en la vida de los habitantes de la zona rural de Gramalote, quienes también habían quedado desprotegidos tras la desaparición del casco urbano. Para José Hilario Vásquez, la economía campesina fue uno de los aspectos que más se vio afectado por la destrucción porque "uno traía las cosas al pueblo, las vendía y compraba lo que necesitaba para la finca". Un estudio de la Universidad Simón Bolívar ilustra las afectaciones que menciona Vásquez. Por ejemplo, tras el desastre ambiental, 389 de las 954 viviendas rurales sufrieron algún daño (Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta y Fondo Adaptación, 2012, p. 18), hubo pérdidas en el 80 % de los cultivos de café (Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta y Fondo Adaptación, 2012, p. 27) y los campesinos perdieron el principal canal de comercialización de sus productos. En este contexto, el surgimiento de La Palestina ayudó a atender mejor a toda la población, incluidos los campesinos:¹⁵ "la parte administrativa pública, de relaciones públicas estaba allá y [...] eso hizo que nos fuéramos congregando", explica quien era el párroco en ese momento.

En resumen, debido a la duración y la complejidad del proceso de reconstrucción, y a lo traumático de la experiencia de

15 Aparte de la Iglesia, la Alcaldía y el Fondo de Adaptación, la Federación Nacional de Cafeteros también se involucró en el desarrollo de programas de atención para los campesinos. Además de programas para apoyar la producción de café, la Federación impulsó la reconstrucción de 40 casas de la zona rural de Gramalote que destruyó el desastre (Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta y Fondo de Adaptación, 2012, p. 17).

desastre y desplazamiento ambiental, ha sido difícil mantener a los gramaloteros unidos durante los últimos nueve años. La Palestina, al servir como albergue, parroquia y sitio de intercambio comercial para la provisión de servicios administrativos y sociales a través del CAM provisional, el centro de salud y el colegio Sagrado Corazón de Jesús, se consolidó como el centro de los esfuerzos para dotar a la comunidad de un sentido de continuidad de cara al rompimiento que generó el desastre. La tenacidad y generosidad de las instituciones que concentraron allí sus servicios, y de las personas encargadas de brindarlos, han sido fundamentales para construir el tránsito hacia la recuperación de la vida comunitaria en el nuevo Gramalote.

Los retos de vivir en un pueblo nuevo

Hoy, casi diez años después de la tragedia y tras múltiples promesas, hileras de casas blancas se descuelgan por las montañas de Norte de Santander para dar vida al tercer Gramalote. Las casas aparecen poco después de que las curvas de la carretera dejan atrás los restos del antiguo casco urbano, como si la geografía quisiera dar cuenta del accidentado tránsito entre los dos espacios. En esta sección abordaremos tres retos que enfrenta el proceso de reasentamiento: la construcción de un sentido de pertenencia frente al nuevo espacio, la transición hacia un régimen de propiedad formalizado y la activación de las dinámicas económicas del nuevo casco urbano. El proceso de reasentamiento comenzó oficialmente con poco más de 20 familias en 2017 (Sánchez, 2017) y, al momento de entregar este manuscrito, se habían entregado la Alcaldía, la plaza de mercado, la estación de policía, el colegio Sagrado Corazón de Jesús, las obras de acueducto y alcantarillado, entre otras (Fondo Adaptación, 2018). Aunque está pendiente la terminación del Hospital San Vicente de Paul, así como otros equipamientos y el 14 % de las viviendas, el Fondo Adaptación ya aseguró los recursos para llevar a cabo las obras (Redacción La Opinión, 2019). Durante los diez años que ha durado el proceso de reconstrucción y reasentamiento, los gramaloteros nunca han dejado de ser reconocidos como miembros de una comunidad damnificada por un desastre y, en términos generales, el Estado ha actuado de forma diligente

para reparar a toda la comunidad de manera integral a través de la construcción de un nuevo casco urbano y la provisión de subsidios de arrendamiento y otras ayudas para cada familia hasta que reciba su nueva casa. Sin embargo, el proceso de reasentamiento ha dado lugar a tensiones alrededor de cómo puede la comunidad sentir el nuevo pueblo como algo propio.

El primer reto ha sido consolidar un sentido de pertenencia. Este se ilustra de forma clara a través los enfrentamientos sobre los límites que imponen las autoridades acerca de lo que pueden hacer los gramaloteros con sus nuevas viviendas. Por ejemplo, las normas de urbanismo establecen que las casas del nuevo Gramalote deben ser blancas.¹⁶ Sin embargo, muchos sienten que las normas que estipulan que todas las viviendas deben verse iguales hacen más difícil que los habitantes del nuevo casco urbano sientan que el espacio les pertenece. "La gente todavía no se siente de aquí. Es un problema gravísimo que tenemos [...] Entonces, ¿qué tal si yo por poner reglas rígidas y mantener esa rigidez demore más ese proceso?, entre más nos demoremos en apropiarnos del territorio más grave va a ser", argumenta León David Peñaranda.

Esta rigidez en la aplicación de normas urbanísticas llevó a que muchos gramaloteros decidieran, en diciembre de 2018, pintar parte de sus casas de colores para diferenciarlas entre sí. Peñaranda aplaudió la iniciativa y sostiene: "si a mí cambiarle el color [a mi casa] me da pertenencia, porque es el color mío, el que yo siento, el que yo quise, pues hombre, bienvenido fuera". Usando este episodio como punto de partida, León David nos explicó cómo las aspiraciones y necesidades de los

16 De acuerdo con los artículos 2 y 3 del Decreto 022 de 2018 de la Alcaldía de Gramalote, "Las viviendas de tipología unifamiliar localizadas en el casco urbano de Gramalote deberán mantener el color blanco, con el cual fueron entregadas, en sus paredes. Por su parte, las viviendas de tipología bifamiliar (VIP), deberán mantener el color blanco al exterior y una franja de color vertical en el área de los vanos de las ventanas, tal como fueron entregadas, en sus paredes". Asimismo, "los futuros desarrollos residenciales del casco urbano deberán conservar el lenguaje arquitectónico existente manteniendo el blanco como color principal" (Decreto 022 de 2018 [Alcaldía de Gramalote]. Por medio del cual se dictan disposiciones sobre fachadas y publicidad exterior en el casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander, 2018, p. 022).

gramaloteros entran en conflicto con la visión de quienes diseñaron el proyecto:

Al diseñador y a los que están patrocinando todo este cuento les afecta, les mueve porque “ay, espere eso no es lo que había soñado, yo había soñado unas palomitas blancas, lindas allá sentadas en la montaña esa y ustedes me la van a poner de colores, pajaritos de colores”.

La tensión entre las “palomitas blancas” y los “pajaritos de colores” que menciona León David haciendo alusión a, de un lado, la visión de diseño y lo que dictan las normas urbanísticas y, de otro, los deseos de la comunidad, sugiere que tal vez sea necesario que el Gobierno reconsidere los límites de su intervención. El Gobierno nacional debe entender que su rol ha sido el de llevar a buen término el proceso de reasentamiento y propiciar la reanudación de la vida comunitaria del pueblo, no refundarlo. En este sentido, debe evitar imponer restricciones que dificulten que los gramaloteros se apropien de su nuevo espacio. Peñaranda resume lo anterior en una frase: “al fin y al cabo el pueblo es para la gente, no para el diseñador”.

El segundo reto lo plantea la formalización de la propiedad y las condiciones del nuevo pueblo, pues estas imponen obligaciones que muchos gramaloteros pueden no estar en condiciones de cumplir. Para la población beneficiaria, la reconstrucción acarrea nuevas obligaciones con el municipio, como el pago de servicios públicos con contador e impuestos prediales más altos. El municipio, por su parte, tiene una capacidad renovada para hacer seguimiento al cumplimiento de estas obligaciones y, a su vez, mayores presiones para hacerlas cumplir dado que tiene más gastos. Esta nueva situación puede poner en entredicho la capacidad de muchos gramaloteros de vivir en su nuevo pueblo, más aún después de años de inestabilidad e incertidumbre económica y emocional. León David Peñaranda propone una analogía para entender el cambio que supone la nueva infraestructura en comparación con la del pueblo viejo, donde las obligaciones en términos de servicios públicos eran menores dado el régimen de propiedad ampliamente informal, y que resume las preocupaciones de muchos habitantes de Gramalote:

Yo soy un campesino y tenía una mula. La mula se me jodió y necesitaba otro vehículo para transportarme. Yo necesitaba un Suzuki, un [...] carro de combate. [...] Resulta que de pronto [me] regalaron un Lamborghini [...] [y] tengo que utilizar una gasolina especial, [...] no lo puedo sacar a correr porque se me estropea por estos huecos, [...] tengo que importar las llantas y los repuestos de Italia. Cuando se me daña algo no se lo puedo llevar a mis amigos, los mecánicos “magos”, sino que tengo que traer un ingeniero de no sé dónde a que me repare ese Lamborghini. Entonces uno vive aterrado si esto [el nuevo pueblo] es sostenible a largo plazo”.

La analogía que plantea León David Peñaranda expresa que el tránsito hacia la formalidad implica una relación diferente entre las poblaciones y el Estado. Esta nueva relación es ambigua, pues si bien el acceso a mejores servicios representa un incremento en las condiciones de vida, estos servicios tienen un costo que muchos no están preparados para asumir. Más allá de esto, esta situación ilustra que una de las consecuencias de los procesos de reasentamiento planificado es la plena incorporación de algunas poblaciones a las dinámicas del Estado (como la tributación), lo que acarrea retos para la población beneficiada. Por ahora, la Alcaldía y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) han aliviado las cargas que la entrada en la formalidad implica para los gramaloteros que retornan al pueblo, asignándole a Gramalote una estratificación más baja de la que en realidad le corresponde. Tarcisio Celis, el alcalde entre 2016 y 2019, y quien estuvo al frente de estas regulaciones, explica que la decisión no se tomó “de manera caprichosa, sino [...] en el entendido de que las casas en [el viejo] Gramalote, la [que] más [...] estaba avaluada [...] estaba avaluada en 30 millones, y las casas que recibieron los actuales gramaloteros las están recibiendo avaluadas en [...] en 93 millones de pesos aproximadamente”. La incertidumbre alrededor de la viabilidad fiscal del nuevo pueblo solo se disipará una vez culmine el reasentamiento y se normalice la economía del municipio.

Así pues, la incipiente reactivación económica representa el tercer reto para la viabilidad del reasentamiento. Reactivar la economía del municipio ha sido difícil pues, durante los siete

años en los que no hubo casco urbano, las personas encontraron formas de sobrevivir sin contar con la infraestructura productiva del pueblo. De esta manera, la incipiente reactivación económica representa el tercer reto del reasentamiento. Un ejemplo son los campesinos y comerciantes y su reticencia a utilizar la plaza de mercado. Aunque esta fue inaugurada en 2017, el sábado pocos jeeps se estacionan frente a la plaza, y al entrar al recinto son contados los locales donde se venden carnes, frutas, verduras o cualquier otro producto; casi todos los cubículos de hormigón de la plaza están vacíos. Los habitantes del sector de La Lomita, el único barrio que sobrevive en el viejo casco urbano, se resisten a reubicarse en el nuevo Gramalote, ya que durante los nueve años que duró la reconstrucción se mantuvieron como uno de los únicos lugares donde los campesinos podían vender sus productos y comprar insumos, además de La Palestina. Esto les ha permitido mantener su actividad comercial, haciendo que reasentarse en el nuevo casco urbano y correr el riesgo de perder esa fuente de sustento sea una opción menos atractiva. “Yo creo que el mercado que más se mueve es el de La Lomita, de ahí que la gente no quiere venirse porque están haciendo platica”, explica Tarcisio Celis, quien hasta 2018 se desempeñó como alcalde.

El nuevo Gramalote, con sus casas y su infraestructura pública, es una realidad. Sin embargo, la vida en el nuevo pueblo está sumida en la incertidumbre. Por un lado, es difícil saber si los gramaloteros, a pesar de haber esperado retomar sus vidas por años, llegarán a sentir el nuevo espacio como suyo. Por otro lado, el costo de su nueva vida, sumado a las dudas sobre la dinámica económica del nuevo pueblo, hacen que reasentarse no sea una opción viable para muchos. Esta incertidumbre alimenta un círculo vicioso en el que muchas familias se resisten a retornar a Gramalote por miedo a no tener cómo pagar los servicios públicos o no conseguir trabajo. Muchos, incluso, han arrendado sus casas. Paradójicamente, el final del éxodo de los gramaloteros no significó una tregua. Al contrario, una década después del desastre que provocó su desplazamiento, después de diez años de insistirle al Gobierno nacional que les devolviera Gramalote, la comunidad se ha dado cuenta de que

muchos aspectos de la vida en su pueblo iban más allá de la existencia física del casco urbano.

Conclusiones

En este capítulo exploramos dos aspectos relacionados con lo que llamamos la reconstrucción social de Gramalote –los procesos encaminados a conservar las relaciones entre todos los habitantes del municipio durante los diez años que ha durado el proceso de reconstrucción y a consolidar las dinámicas sociales durante el reasentamiento en el nuevo casco urbano–. Primero resaltamos el importante papel que jugó el albergue de La Palestina para atender tanto a los gramaloteros que no pudieron encontrar dónde vivir después de tener que evacuar el pueblo como a los que no residían en el casco urbano al momento del desastre ambiental, como los campesinos y estudiantes de la zona. También discutimos cómo la Iglesia, al trabajar para que las celebraciones religiosas se celebraran de manera ininterrumpida y sirvieran como un momento de encuentro para toda la comunidad, ayudó a mantener un sentido de continuidad para la comunidad tras las fragmentaciones que vinieron después de la tragedia. Segundo, exploramos los obstáculos para la consolidación de la vida en el nuevo pueblo. Uno de ellos es la rigidez de las normas urbanísticas que dificultan que los gramaloteros puedan apropiarse del nuevo espacio. Los demás están relacionados con las cargas tributarias y de servicios públicos que impone la formalidad de la propiedad a la población que retorna las cuales, sumadas a la incipiente reactivación económica del municipio, hacen más difícil la sostenibilidad del nuevo casco urbano. En suma, los retos que registramos para la reconstrucción social indican que el éxito del reasentamiento dependerá, al menos, de tres elementos: i) las acciones que hayan tomado Estado, las organizaciones locales y la población afectada para preservar el sentido de comunidad a pesar de la dispersión; ii) la autonomía que tenga la población para habitar el espacio de la mejor manera posible y, finalmente, iii) la consolidación de dinámicas productivas capaces de solventar las necesidades financieras del nuevo casco y su comunidad.

Conclusiones y recomendaciones

Las voces que atraviesan este texto apuntan a que la presencia sostenida del Estado durante el desplazamiento, la reconstrucción y el reasentamiento de Gramalote no ha significado el éxito automático del proceso. De hecho, al recorrer las calles del nuevo Gramalote y hablar con la comunidad es difícil no preguntarse por los retos de medir el éxito de un proceso como el que ha vivido esta comunidad. Se puede reconstruir un pueblo, pero ¿qué significa reconstruir una comunidad?

Parte del éxito del proceso de reasentamiento dependerá de la capacidad de la comunidad para realizar un proceso de duelo que le permita reconciliarse con las vidas que truncó el desastre. Muchos gramaloteros están aturridos con la nueva realidad. Las calles amplias y totalmente pavimentadas, las casas blancas y uniformes, las terrazas escalonadas que conforman la plaza principal; todo conspira contra nuestra idea convencional de cómo se ve un pueblo. Para León David Peñaranda, el nuevo Gramalote “es una urbanización hermosa pero no es un pueblo [...] El pueblo es la individualidad, la diferencia. El pueblo son los gustos variadísimos”. Ahora que todas las casas son iguales, dice que confunde la casa de su hermano con la del vecino. Otros, aunque les emocione la oportunidad de reconstruir su comunidad, aún añoran el pueblo viejo. Gustavo Velandia Carvajal, entre el optimismo y la nostalgia, afirma: “a mí me queda la esperanza de que la gente vuelva al pueblo, quiera el pueblo, ame a su pueblo. [...] Yo no volveré a sentir mis espacios: mi parque, mis calles. Yo voy [al pueblo viejo] y soy feliz”. Roberto Peñaranda, el hermano de León David, protesta porque se esté tratando de reproducir el pueblo viejo en el nuevo Gramalote. “¿Qué eso que Santa Rosa, que Casa Verde, que

Mundo Nuevo?!”, reclama mientras nos cuenta indignado que los barrios tienen los mismos nombres que en el viejo pueblo. Para él, hay que abrazar el futuro en lugar de enfrascarse en la nostalgia. “Eso ya quedó allá”, concluye.

El reasentamiento no significa de ninguna manera volver al pasado, reproducir la vieja vida en otro espacio. Sobre todo, porque esa vieja vida se interrumpió de manera intempestiva tras el desastre, y el desplazamiento subsecuente fue marcando caminos que hasta ahora es difícil predecir dónde terminarán. Las relaciones entre los miembros de la comunidad, las capacidades económicas y las afiliaciones políticas se han transformado. Incluso, la pregunta sobre qué significa ser gramalotero no tiene una respuesta sencilla; el reasentamiento les plantea el reto de renegociar su identidad. Terminado el nuevo pueblo, comienza otra reconstrucción.

En un contexto caracterizado por marcos jurídicos incompletos, políticas de atención incipientes, y ante la creciente amenaza en términos de desplazamiento que representan el cambio climático y los desastres ambientales, examinar la experiencia de reasentamiento en Gramalote y entender la dimensión humana del desplazamiento ambiental constituyen un ejercicio urgente. Con base en lo anterior, este texto retrató el desplazamiento ambiental y el reasentamiento planificado partiendo de las voces de los miembros de la comunidad afectada, concentrándose en la gestión del riesgo y del desastre, los conflictos alrededor de la reconstrucción de la infraestructura física del nuevo pueblo y, finalmente, los retos de mantener el sentido de comunidad entre los gramaloteros tras la dispersión que generó el desastre y de consolidar las relaciones sociales durante el tránsito a la vida en el nuevo casco urbano. En esta conclusión recogemos y sintetizamos nuestros hallazgos alrededor de estos tres ejes y los conectamos con recomendaciones para una política pública de gestión de la movilidad ambiental en Colombia.

Gestión del riesgo y del desastre

Las consecuencias del desastre ambiental que destruyó Gramalote, incluido el desplazamiento de buena parte de la población del casco urbano, fueron el resultado de una inadecuada gestión

del riesgo. El deslizamiento ocurrió debido a una serie de sismos que se tornaron devastadores por la confluencia de procesos erosivos y fuertes lluvias ocasionadas por el fenómeno de La Niña, las cuales contribuyeron a disminuir la estabilidad del suelo. De estos factores, las autoridades del municipio tenían conocimiento al menos de la presencia de una falla geológica que atravesaba el casco urbano; si bien la magnitud del fenómeno de La Niña es difícil de predecir, el evento en sí mismo es un fenómeno cíclico. Por todo lo anterior sabemos que el desastre no fue un evento aleatorio, y que algunas consecuencias eran evitables.

Nuestro análisis reveló que la gestión del riesgo en el municipio no fue una prioridad para las autoridades locales debido a la falta de voluntad política, recursos y capacidades institucionales, lo que terminó en la formulación de planes de gestión del riesgo y de emergencias insuficientes para atender un deslizamiento a gran escala. El Gobierno nacional tampoco ofreció asistencia suficiente para preparar y capacitar a las autoridades frente a la materialización de una amenaza. En las entrevistas queda claro que, si bien hubo advertencias sobre el riesgo, no se capacitó ni hubo apoyo al nivel local para gestionarlo adecuadamente. Tampoco hallamos evidencia de que las agencias nacionales de gestión del riesgo hubiesen desarrollado relaciones colaborativas con las autoridades locales para fortalecer así las capacidades institucionales. Por último, ni las autoridades locales ni nacionales apoyaron las estrategias de manejo de la emergencia que ya existían en el territorio para consolidar así la atención comunitaria al evento. Al no entender el nivel de riesgo al que estaba expuesto el municipio, las autoridades no comunicaron adecuadamente los alcances del desastre ambiental a la población ni pudieron llevar a cabo una evacuación organizada.

Colombia ha avanzado de manera significativa en la caracterización del riesgo que enfrentan todos los municipios del país. Un ejemplo de ello es Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades que recientemente presentó el DNP (2019). Sin embargo, lo sucedido en Gramalote resalta la importancia de priorizar la planeación territorial orientada hacia la mitigación del riesgo de desastres, la socialización

de los perfiles de riesgo del municipio con la población, y el acompañamiento y la coordinación de estrategias locales de mitigación y adaptación. En este sentido, el Gobierno nacional debe facilitar el acceso a recursos a fin de instalar capacidades para la gestión del riesgo y de desastres que permitan implementar los planes de adaptación pertinentes. Por su parte, los organismos de control y la rama judicial deben velar por que la movilidad ambiental sea reconocida en los planes de gestión del riesgo para que se protejan los derechos de personas que eventualmente sean expulsadas o decidan salir de sus lugares de residencia por causa de desastres, amenazas o degradación ambiental. Finalmente, las autoridades deben tener claros los alcances de un posible desastre y transmitirlos a la comunidad de manera transparente a fin de que esta cuente con todos los elementos necesarios para tomar decisiones de planeación de cara a distintos escenarios, incluida la evacuación. En caso de un eventual desastre, debe garantizarse una presencia amplia y oportuna de la fuerza pública y los organismos de socorro antes, durante y después de la evacuación, de manera que la población y la propiedad estén protegidos.

La reconstrucción material

Las decisiones y los mensajes alrededor de la reconstrucción material de Gramalote generaron múltiples oportunidades para que se dieran conflictos tanto entre los miembros de la comunidad, como entre esta y el Estado. Nuestro análisis se concentró en tres conflictos. El primero contempla las disputas relacionadas con la elección del lote. Estas incluyeron: i) el choque entre el Gobierno y las autoridades locales debido a la poca participación que tuvieron las segundas en la toma inicial de decisiones sobre dónde se construiría el nuevo casco urbano, y ii) la división entre los gramaloteros a raíz de la decisión de cambiar el sector donde se construiría el nuevo pueblo, de Pomarroso a Miraflores. Los otros dos conflictos surgieron de la discusión de a quién reparar y qué forma tomarían estas reparaciones. Para esto, nos centramos en la elaboración del listado final de familias y propiedades del antiguo Gramalote y en el proceso de diseñar las viviendas del nuevo casco urbano.

Los conflictos alrededor de lo que denominamos la reconstrucción material nos permiten enfatizar la importancia que la participación de la comunidad tiene para el éxito y la sostenibilidad de un proceso de reconstrucción y reasentamiento. Con base en la hostilidad que caracterizó las primeras interacciones entre la Mesa de Trabajo de Gramalote y el Gobierno nacional, proponemos garantizar la participación efectiva de las autoridades locales y regionales, así como de otros representantes de la comunidad, desde la estructuración del proceso de reconstrucción. Esto contribuiría a la construcción de confianza entre el Estado y la población atendida. De manera similar, los procesos mediante los cuales se toman decisiones deben ser transparentes de cara a la comunidad para prevenir la politización del proceso o que se comprometa la habilidad de las autoridades locales para movilizar a la población atendida. Por otra parte, es necesario establecer un sistema de aprendizaje y gestión del conocimiento institucional que garantice que el desarrollo del proceso de reasentamiento no dependa de liderazgos ni experiencias individuales, sino que las buenas prácticas puedan reproducirse. Finalmente, en todo proceso de reconstrucción debe haber una hoja de ruta y un cronograma claros que establezcan: i) los mecanismos para verificar los derechos que tiene la comunidad afectada frente a posibles reparaciones, ii) las obligaciones del Estado frente a la comunidad atendida y iii) los alcances de las aspiraciones de la comunidad en el desarrollo del proceso.

La reconstrucción social

La reconstrucción de un pueblo va más allá de los edificios que lo conforman. Implica también el restablecimiento de los lazos entre los miembros de la comunidad para que puedan recuperar en el nuevo espacio la vida que fue interrumpida por el desastre y el desplazamiento. El reasentamiento es el momento donde los retos de consolidar estas relaciones se hacen más evidentes. Sin embargo, durante el proceso de reconstrucción material también son necesarias acciones, mensajes y alianzas que faciliten que la comunidad se mantenga unida. Nuestro análisis destacó la importancia del albergue de La Palestina tanto para desarrollar

una infraestructura de atención como para servir de sitio de encuentro para los gramaloteros durante el prolongado proceso de desplazamiento. Además de esto, también registramos las limitaciones que tienen hoy los gramaloteros para generar un sentido de pertenencia hacia el nuevo espacio. Finalmente, exploramos la sensación de incertidumbre sobre la sostenibilidad de la vida en el nuevo Gramalote que se deriva de las cargas tributarias y de servicios públicos que impone la formalidad de la propiedad sobre los gramaloteros que regresan.

La experiencia de desplazamiento de los gramaloteros y el incipiente proceso de reasentamiento apuntan a que mantener a la comunidad unida durante la transición facilita la comunicación de mensajes y la preservación del tejido social. En otras palabras, las soluciones provisionales de vivienda, como los albergues, ayudan a prevenir el distanciamiento entre los miembros de la comunidad y también facilitan la labor del Estado. Cuando esto no sea posible, es crucial que el Estado construya alianzas con organizaciones que tengan una presencia fuerte en el territorio y que puedan fomentar momentos de encuentro entre todos los miembros de la comunidad afectada. El involucramiento de la comunidad a través de veedurías y otros mecanismos de vinculación laboral también promueve su cercanía al proyecto. Por otra parte, de cara al reasentamiento, se requiere de una estrategia de adaptación al nuevo espacio concertada entre el Estado, las autoridades locales y la comunidad, para facilitar la estabilización social y económica de esta última en el nuevo casco urbano. Finalmente, proponemos que el Estado replantee el enfoque de su intervención durante el reasentamiento de manera que, una vez retorne la población, sea esta quien decida cómo vivir en el nuevo espacio.

Epilogo

Por Donny Juanpablo Lozano Leal

Hace muchos años nos tocó salir de tus brazos
La llegada para muchos paisanos olía a fracaso
Nos dolió tener que dejarte abandonado
Y ver al regresar que todo estaba enterrado

También perder junto a ti, las cosas que con esfuerzo
conseguimos
Y quedaron debajo tuyo
Llegamos a una ciudad donde a pesar de lo adverso
Decir “somos Gramaloteros” para nosotros era un orgullo

Hoy ya han pasado 10 años de lo sucedido
Muchos de los nuestros de este plano ya se han ido
Otros rehicieron su vida en otro pueblo, o ciudad
Decidieron empezar de cero y darse otra oportunidad

Otros persistieron y no dejaron de soñar
Y hoy la recompensa es saber que Gramalote es una realidad
Valió la pena esperar y ver hermosos resultados
Y ver de nuevo lo que la tierra nos había robado.

Hoy ya tendré dónde dormir sin tantas preocupaciones
Ya tendré mi propio cuarto para escribir mis canciones
Podré disfrutar con mis amigos de esos bellos paisajes
Y lo vivido recordarlo como un buen aprendizaje

Y seguir haciendo historia, porque somos historia viva
 Hoy el buen hijo vuelve a casa con experiencia adquirida
 Sin olvidar sus raíces, costumbres y su cultura
 Las comparsas, la música, la Maizena y la pintura
 Las nuevas generaciones estamos comprometidas
 Y queremos ver a nuestras familias unidas
 Celebrando, cantando y llenos de felicidad
 Y dedicarle este gran sueño a los que ya no están

Que son parte de esta historia que en el presente se escribe
 Gramalote no murió, porque Gramalote vive
 En el corazón y pensamiento de toda la gente
 Que, aunque no sean de acá, hijos de esta tierra se sienten.

Gramalote: historia, destierro y reasentamiento

Por León David Peñaranda

Desde sus inicios en la historia, el grupo de vecinos del sitio de Caldereros que fue capaz de revelarse ante el maestre de campo Alfonso de Arapiles en 1780, estaba consolidándose como comunidad (debieron hacer un ejercicio comunitario para enfrentar al líder cívico y militar designado por el virreinato); en 1850, al paso de la Comisión Corográfica, seguramente aquella comunidad ya existía en torno al café como eje económico articulador que la empezaba a consolidar, pues la Comisión Corográfica en su obra *Geografía física* menciona las laderas de la Calderera como promisorias para el café. Unos cuantos años después, esa comunidad más organizada logra gestionar ante el naciente estado de Santander su categoría de distrito en propiedad con el nombre de Galindo, no sin antes haber demostrado su capacidad batiéndose a sangre y fuego (origen de su estigma u honra de guerreros según el prisma con que se mire, que los hizo conocer como “Los gramalotes”, odiados por unos respetados por otros).

Los productores rurales y los recién llegados comerciantes se amalgamaron fortaleciendo aquella comunidad, “los fuereños” siempre han sido bienvenidos en nuestra comunidad a tal grado que algunos líderes locales desde siempre han sentido celos de

esos querer, pero finalmente se incorporan enriqueciendo con nuevas costumbres que al cabo de algunos años se confunden con las originales reconociéndose como propias.

Para principios del siglo xx, el poderío económico del café, que permitió el desarrollo de una importante actividad económica y de intercambio comercial, permite fortalecer la infraestructura local: acueducto, alcantarillado e instalaciones como el majestuoso templo, pocos años después el imponente colegio y el muy particular diseño del hospital; en torno a ello las muy especiales celebraciones sociales y culturales, particularmente las de la “festinividad”, mezcla extraña entre lo religioso y lo pagano, época del año para la que todos los residentes se preparaban con esmero y los que habitaban por trabajo o estudio fuera del territorio esperaban con anhelo para el regreso; toda esa historia y vivencias hacían de nuestro pueblo el lugar especial para propios y visitantes.

Ya en noviembre, el movimiento de preparativos para la “festinividad” se fortalecía; el 26 de noviembre, después del medio día, en alguna de las vías de acceso uno o más kilómetros fuera del caso urbano se recibía con procesión, con oraciones y cánticos hasta el templo acompañando la imagen de la patrona virgen de Monguí que durante los meses anteriores había recorrido todas las veredas (para el año 2010, el esfuerzo descomunal del sacerdote durante cuatro meses había llevado la imagen a cada una de las casi mil casas rurales); en la noche del 26 los jóvenes de las escuelas de música y danza demostraban en la plaza o dentro del templo sus logros en la serenata a la virgen. Los días siguientes, los preparativos continuaban pues el siete de diciembre deberían prepararse para el desfile de faroles por sectores y, finalmente, el 16 de diciembre la novena iniciaba; cada día cada sector, junto con algunas veredas, improvisaba un taller de confección en calles y casas durante días de labor para presentar una comparsa que desfilaba al medio día frente al atrio de diez gradas atiborrado de pueblo para apreciar el desfile y la presentación. Los más jóvenes, por su parte, revoloteaban felices en la plaza con sus cuerpos y ropas convertidas en paletas de pintura, para después irse a limpiar sus cuerpos en la quebrada cercana. En la noche, después de participar en la celebración religiosa y la ermita de alguna escena bíblica

realizada en una esquina del barrio correspondiente, se regresaba de nuevo a la plaza; en el atrio de nuevo estaba el público esperando el acto cultural que organizaba cada sector urbano; la señora que muy poco salía aparecía esa noche demostrando sus capacidades histriónicas, cualquiera en pro de su barrio se convertía en actor, cantante, mago o bailarín. A las tres y media de la mañana siguiente la banda de vientos recorría las calles despertando para “la misa de gallo” que empezaba a las cuatro de la mañana, apenas se había tenido tiempo de dormir; a esa hora el majestuoso templo estaba colmado de feligreses; terminada la misa el atrio de nuevo era el escenario para particulares concursos en los que se participaba más por diversión que por los premios, durante nueve días aquella desenfrenada actividad finalmente explotaba el 24 de diciembre en el que todas las comparsas debían salir en su orden de presentación; después de mediodía las calles centrales del pueblo se atiborraban de comparsas que finalmente reventaban en la plaza en un festival en el que todos danzaban como una sola masa multicolor, hasta que el alcalde hacía lectura del cuadro de honor que había elegido un jurado secreto, después la plaza quedaba vacía; unos felices, otros más tristes, jurando no volver a participar, se volvían a sus casas, sin embargo el año siguiente estaban de nuevo en la juerga, la actividad continuaba a nivel familiar. Apenas se generaba un descanso unos días porque el 29 era “el día de locos”, en estrafalarios disfraces hombres y mujeres salían en desfile para premiar el más loco o la más loca, y en la noche el censurado “correr los locos”, una actividad que rayaba en el desorden, a la que pocos se atrevían a salir por los castigos a que se exponían cuando los locos los atrapaban. Un pequeño descanso para preparar los globos del 31 de diciembre; después del medio día la plaza de nuevo estaba llena de jóvenes que lanzaban globos de mecha mientras bailaban y se lanzaban harina y pinturas hasta las sombras de la noche, en los globos echaban al vuelo sus sueños o los globos iban marcados con nombres de los amigos que habían dejado el mundo terreno, en el desgarrar sus ropas tal vez pretendían dejar atrás el año viejo, porque en la media noche, después de despertar y abrazar a los abuelos, estarían de nuevo bailando en la plaza con su mejor vestido para el año nuevo. Las festividades terminaban

el domingo previo al puente de Reyes, “la llegada de los magos” era una representación en vivo en la plaza conformada por casi un centenar de actores con sus atuendos: capas de seda de los nobles, los brillantes arreglos de las bailarinas, las corazas metalizadas de centuriones, y la humildad del pesebre con la familia de Nazaret, ah, y el artilugio de la estrella de Belén, que llegaba por un cable hasta el pesebre desde la montaña cercana; para aquel año 2011, quien hacía el personaje de Herodes cumpliría 25 años interpretándolo y antes de eso había actuado como Arquelao, hijo de Herodes, y antes de eso fue “centurión romano”, de manera que había personajes que durante toda su vida habían participado, tal vez alguno también representó de bebé al niño Jesús. Finamente, al medio día la plaza dejaba de ser escenario y se convertía en pista de baile con orquestas hasta que rayaba el sol del día siguiente, solo así quedábamos satisfechos de la “festinividad”; seguro aquellas festividades sirvieron de marco al compromiso de la mitad de los matrimonios y conformación de parejas de nuestro pueblo, o el noviazgo con la joven compañera del salón de clase a la que en tiempos de colegio no tuvimos el valor de decir nada; mes y medio de actividad social y cultural desenfrenada, es por eso que la “festinividad” era esperada con tanto anhelo por cada gramalotero.

Fue precisamente esa época del año, la de navidad, la más esperada por todos, cuando la montaña se dejó desgranar sobre el casco urbano; incrédulos de los cuentos y leyendas escuchamos el crujir de la montaña la noche del 16 de diciembre, y las primeras luces del 17 dejaron ver la herida creciente de la ladera cuando el peso de la tierra licuada intentaba superar las capas de roca para desmoronarse sobre el pueblo.

Los habitantes de los barrios más cercanos de la ladera fueron los primeros en entender la realidad, quizá los pocos que desde esas tempranas horas de la mañana dimensionaron algo de la catástrofe; quienes habitaban más lejos de la ladera fueron haciéndose más conscientes con el incansable desfile de vecinos que los precedían en la proximidad de las viviendas a ladera y evacuaban el territorio; muchos, la mayoría, salieron pensando que al día siguiente todo se calmaría y regresarían

a limpiar las calles y proseguir sus vidas; nada más lejano de la realidad.

A las nueve de la mañana me despedí de mi esposa, mi hijo y los abuelos; salieron en un carro hacia Cúcuta con lo que tenían puesto encima. Después dediqué todo el día a recorrer el pueblo animando a la evacuación o convenciendo a los más renuentes a abandonar el pueblo, hecho en el que la naturaleza fue la más convincente cuando a las dos de la tarde la masa de lodo que recorría la ladera lentamente borró las primeras casas; los incrédulos creyeron y en buses, automóviles y camiones, o hasta en caretilas, vi movilizar algunos cerdos que los pobladores cebaban en sus solares.

Caídas las sombras de la noche y estimando que nadie quedaba dentro de las casas, salimos del casco urbano para ponernos a salvo, con los estruendos de las casas al caer o el chisporroteo del cableado eléctrico cuando al caer los postes generaban cortos circuitos. Nuestro lugar de llegada era la ladera frente al casco urbano cruzando la Calderera; desde allí, bajo la distorsión visual de nuestras lágrimas y las sombras de la noche, vimos cómo se apagaban los sectores de luz pública y nos permitía suponer que casas eran los estruendos que se escuchaban al caer. No hubo momento de descanso aquella noche, cerca de 300 personas se alojaron en carpas instaladas diligentemente por la Cruz Roja o en los amplios corredores de la casona del "Idilio"; unos kilómetros más abajo, junto a la vía, una escuela veredal cumplía la misma función, y en los campos vecinos cada vivienda se había convertido en refugio para vecinos, amigos o conocidos que, como una sola familia, se abrazaba entre llantos ante la realidad de su casi difunto pueblo.

En la noche, la parte central del pueblo que no se afectó por los lodos superficiales empezó a mostrar los efectos de las fuerzas que taladraban los cimientos de cada calle, de cada casa. Para la mañana siguiente todo el casco urbano mostraba las grietas de la destrucción; en ese recorrido, cuando las sombras de la noche apenas si se dejaban vencer por los primeros rayos de luz, con asombro nos dimos cuenta de que unas cuantas personas, todas adultos mayores, se habían quedado en sus viviendas, en algunos casos para los más testarudos, la tarea de evacuarlos solo fue exitosa dos días después; la hermosa capilla

gótica del colegio cayó primero, días después la imponente torre del reloj lunar se desmoronó entre un pavoroso estruendo y la nube de polvo, solo en ese momento fuimos conscientes de que no habría retorno, el vividero feliz en el que pasamos nuestra infancia, el que cada año esperábamos religiosamente visitar, estaba herido de muerte.

El peregrinar de las familias gramaloterías por su destierro empezó; en ninguna parte se encontraba sosiego, extrañamos cada sitio, cada costumbre, nos dimos cuenta cuánto queríamos aquel terruño. Nos sentimos extraños hasta en los lugares en que muy bien fuimos recibidos; todo nos recordaba el pueblo; lloramos a rabiar cuando nos sentimos estigmatizados por algún comentario como los portadores de la maldición.

Quienes permanecemos más tiempo en el territorio por nuestra labor pasamos muchas noches por entre los fantasmas de aquellas ruinas, de febrero a mayo la lluvia arreció de nuevo y el paso por las ruinas en el silencio de la noche nos permitía escuchar el crujir nocturno de la tierra y estructuras; muchas noches, sentado entre las sombras bajo el corpulento samán, lloré hasta sentir que no podía haber más llanto dentro, pero en los días siguientes, en un nuevo encuentro con nuestros recuerdos entendíamos que el llanto duraría mucho tiempo más; hoy, tal vez muchos años después para algunos, escribiendo esta memoria, debo detenerme un rato porque las lágrimas necias siguen fluyendo de mis ojos y no dejan ver lo escrito, y un nudo grueso en mi cuello me atraganta.

Menospreciamos la capacidad más grande del ser humano, la que lo ha hecho especial, “la adaptación”; de manera más rápida o más lenta en otros se empezó a superar la tragedia, muchos de manera exitosa se ajustaron a la nueva vida, al nuevo territorio, cambiaron sus vidas para bien; otros, por nuestra terquedad o por nuestras querencias, quedamos amarrados al pasado y apenas sobrevivimos al paso de casi ocho años para iniciar el retorno. En el pueblo la vida es lenta, los cambios son paulatinos, contrarios a la ciudad en la que las gentes están preparadas para los grandes cambios que son su constante, nuestros pueblos están casi congelados en el tiempo y quienes nos quedamos en ellos ajustamos el cerebro a ese lento fluir, nos negamos a los cambios drásticos.

El nuevo pueblo empezó a surgir en la ladera como exótica flor de la montaña, hermoso pero extraño, impropio; muchas veces visitamos sus obras imponentes, pero parecían ajenas, lejanas a nuestro ideario. Cuando llegó el momento, las primeras familias que regresaron se mostraban felices en la televisión, pero entendíamos que llegada la noche, cuando las cámaras se iban de nuevo a la ciudad, extrañaban la calidez del vecino, del amigo; seguramente se sentían habitando un campamento, pero su pueblo aún no.

Permanecí viviendo en la finca familiar un año más después de la llegada de las primeras familias al casco urbano; finalmente, decidimos reunir de nuevo la familia al traer a mi esposa a ocupar una casa en el nuevo pueblo porque mis hijos, ya adultos y profesionales, buscaban su propio rumbo. La gran mayoría de las familias llegaron fraccionadas, muchas cosas habían pasado en el destierro.

El día del “coroteo” (trasteo) siempre es sobrecogedor, ya habíamos logrado adquirir de nuevo algunos elementos básicos del hogar: comedor, camas, cocina y hasta elementos nuevos que no teníamos. Las primeras noches fueron extrañas y más si la gran mayoría de los habitantes son recién llegados y tienen el mismo sentimiento, solo una o dos casas ocupadas por cuadra; el diseño poco privado de los aislamientos nos hace sentir expuestos a los extraños que, de un pequeño salto, desde la más cercana zona verde, podrían llegar al interior de la vivienda. Era un sentimiento extraño, quería sentirme en mi pueblo, pero algo aún no dejaba sentirlo propio. Poco a poco fuimos reconociéndonos de nuevo, el mismo tendero puso su negocio pero, lógico, mucho más pequeño, muchos elementos aún no se conseguían en la tienda; los servicios bancarios y médicos aún estaban muy distantes de llegar; aunque los esfuerzos del sacerdote eran mayúsculos, solo meses después logró establecerse en una sede arrendada en el casco urbano impartiendo las celebraciones a campo abierto. La administración municipal ya había regresado, pero se sentía también casi ajena porque muchos funcionarios no vivían en el territorio. Cada vez llegaron más de nuestros vecinos, pero ya no somos los mismos, las distancias y el tiempo nos transformaron, diez años es tanto tiempo que hasta al interior de los núcleos

familiares generó transformaciones, en algunos más grandes; el tiempo y la exposición a otros lugares y costumbres hacen mella en las nuestras, el tiempo congelado de los pueblos se había ido hace mucho, los cambios drásticos continuaban para nosotros; seguramente cada individuo quedó rayado por estos diez años de destierro, solo el ejercicio de vivir nos permitirá de nuevo amalgamar nuestra comunidad; para la mayoría, la preparación y el disfrute de nuestras celebraciones y festividades será la manera de reintegrarse; pero otros, los que quedamos profundamente marcados por la experiencia, debemos darnos por enterados de que para nosotros nada será igual, pero de todas maneras es nuestra obligación hacer el ejercicio de vivir.

Las primeras celebraciones llegaron con la primera navidad en 2017, la tutoría del componente social del proyecto de reasentamiento permitió sacar una comparsa, “la del retorno”, pero aún fue ajena. Para el año 2018, la segunda navidad, la organización fue local; las comparsas de algunos sectores fueron apareciendo, correataron en la aún extraña plaza que ya tenía un ligero sabor propio, los locos correataron el 29 y grupos de familias y compañeros de estudio danzaron en el lanzamiento de globos el 31 de diciembre, esta vez con la particularidad de no utilizar globos de mecha que pusieran en riesgo la reserva, los globos solares surcaron los cielos y los jóvenes se veían felices lanzándose pintura y harina y desgarrándose sus camisetas. El 6 de enero Herodes llegó a sus más de treinta años de actuación como el personaje antagónico de la epifanía; fueron celebraciones con sabor a Gramalote.

La primera semana santa de 2018, las imágenes religiosas llegaron en sus andas cargadas en los hombros del piadoso pueblerino, pero ni los santos regresaron todos; tal vez, como los habitantes, debían esperar un poco para empezar a querer su nueva residencia. En el año 2019 la capilla temporal fue construida, las campanas instaladas en gruesos troncos de madera sonaron de nuevo en nuestro pueblo, fue sobrecogedor escucharlas; la patrona y algunas queridas imágenes regresaron y observamos el desfilar de nuestros habitantes a la oración diaria, al fin y al cabo la práctica de la fe religiosa fue una de las motivaciones especiales para la primera fundación y será un buen ejercicio para consolidar esta segunda reubicación.

La capacidad de adaptación del ser humano se impondrá, aunque fueron casi diez años en destierro, los gramaloteros siguen llegando a su nuevo casco urbano; algunos que permanecieron en las montañas retornan tímidos a su nuevo entorno, pero con la misma tenacidad de los primeros colonos que se liberaron del maestro de campo y años después, con su fuerza y resistencia, forjaron la leyenda de “los gramalotes”; otros, que permanecieron en los pueblos vecinos, regresan con muchas ansias de reconstruir, con los ánimos con que “los fuereños” empezaron a llegar hace más de 150 años para fortalecer la comunidad en lo cultural y económico en torno al café; los que tuvieron la ciudad como residencia temporal regresan perezosamente, primero los fines de semana, y se van quedando de manera definitiva cautivados por los lazos comunitarios que se van reconstruyendo, los mismos lazos que cautivaron a los extranjeros cuando llegaron y se quedaron con nosotros para compartir y enriquecer nuestra cultura, volviéndose finalmente una con la nuestra; hay quienes encontraron en su destierro un nuevo nicho social y económico al que no están dispuestos a renunciar y probablemente no regresarán. Unos cuantos, imposibilitados para adaptarse o temerosos a un nuevo cambio en sus vidas, vendieron su propiedad y están dejando un nuevo nicho para “fuereños” que ven en el nuevo casco urbano “el pueblo que ellos se merecen”; desconocemos el resultado de este nuevo ingrediente social, depende de los gramaloteros quedarse y empoderarse de su pueblo o permitir que costumbres ajenas se posicionen borrando la vida de pueblo, convirtiéndola en el sitio de recreo de quienes quieren escapar a toda costa de la ciudad, sacrificando con ello la incomparable cultura pueblerina.

Diez años son mucho tiempo, muchas cosas se han vivido; los niños que se fueron son jóvenes hoy, aspirantes a la universidad para lanzarse al mundo y conquistarlo; los jóvenes que se fueron ya están conquistando su mundo, muchos de ellos como profesionales. De manera que los primeros que regresamos al casco urbano somos los viejos, con nuestra carga de historias y añoranzas por las ruinas que dejamos, pero que solo son eso, historia y ruinas, porque nuestra vida está aquí en este nuevo territorio. Solo los niños, aquellos que nacieron en el destierro, revolotean como mariposas en las nuevas calles, primero de

manera tímida, pero cuando los veo saltar en la plaza, entiendo que para ellos este nuevo casco urbano será la tierra soñada, como lo fueron para mí el atrio y la plaza de mi viejo pueblo en las que ahora, cuando las visito, solo encuentro las cada vez más decrepitas ruinas del templo y su atrio, y el más corpulento y lozano samán que nos enseña cómo la naturaleza se impone a las huellas del hombre.

El casco urbano ya es un territorio habitable, con su infraestructura básica y sus instituciones en consolidación; queda el reto para cada habitante de sentirlo como propio, pero eso solo lo dará el ejercicio de vivirlo, de empezarle a dar nuestro toque de identidad, de establecer nuestros árboles, nuestros jardines, de construir nuestro imaginario en sus abundantes zonas verdes, de activarlo económicamente para recuperar el campesino como su principal socio comercial.

Físicamente es, de manera indudable, el pueblo soñado; en el que se pusieron a disposición los recursos económicos del Estado con especial desprendimiento, una propuesta en búsqueda de un moderno casco urbano con diseños y obras ajustadas a las condiciones de cambio climático; es nuestro deber como habitantes conocer la existencia de ellas y contribuir a su preservación integral para que nuestro municipio mantenga la condición de sostenibilidad con la que fue diseñado, como “un modelo en obras de mitigación de riesgo”.

Un nuevo lugar, un nuevo clima que debe modificar hasta nuestra forma de vestir; un nuevo entorno en el que debemos comprometernos a cambiar muchas de nuestras costumbres no amigables con el medio ambiente, estamos al interior de un paisaje con suelos frágiles, que necesitan ser protegidos con cobertura vegetal.

Una nueva oportunidad para reconstruir y disfrutar de nuestro vivero feliz, para amar al pueblo (su gente), para recuperar costumbres que dan identidad, para visitar la casona campesina ligada a nuestra niñez como a la sangre familiar, recorrer de nuevo los caminos en los que aún se conservan los fantasmas; recordar los detalles de nuestro pasado para contarlos a propios y visitantes, pero enfrentar el presente con decisión y pertenencia, para reconstruirnos en este nuevo escenario que nos dio la vida.

Referencias

- Agencia EFE (2010, diciembre 23). Santos anuncia la reconstrucción de un pueblo que se derrumba en Colombia por las lluvias. *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/santos-anuncia-la-reconstruccion-un-pueblo-que-se-derrumba-colombia-las-lluvias-n389094.html>
- Al-Mahaidi, A., Gross, L. y Cantor, D. (2019). *Revitalising IDP research. A "state of the art" review*. Refugee Law Initiative.
- Arnall, A., Hilson, C. y McKinnon, C. (2019). Climate displacement and resettlement: The importance of claims-making 'from below'. *Climate Policy*, 19(6), 665-671. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1570065>
- Ashworth, S. (2012). Electoral accountability: Recent theoretical and empirical work. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 183-201. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-031710-103823>
- Banco Mundial (2016). *La experiencia de intervención en Gramalote: un caso de reasentamiento en Colombia, Sur América. Evaluación de medio término del proceso de construcción y reconstrucción emprendido por el Fondo Adaptación (septiembre de 2011-diciembre de 2014)*. Econometría Consultores.
- Bronfman, N. C., Cisternas, P. C., López-Vázquez, E. y Cifuentes, L. A. (2016). Trust and risk perception of natural hazards: Implications for risk preparedness in Chile. *Natural Hazards*, 81(1), 307-327. <https://doi.org/10.1007/s11069-015-2080-4>
- Buchenrieder, G., Mack, C. y Balgah, A. R. (2017). Human Security and the Relocation of Internally Displaced Environmental Refugees in Cameroon. *Refugee Survey Quarterly*, 36(3), 20-47. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx005>

Camargo, A. (2016). *Disastrous waters, renascent lands: Politics and agrarian transformations in post-disaster Colombia* [Ph. D., Syracuse University]. <http://search.proquest.com/docview/1823607190/abstract/E3EBE0AA81454B33PQ/1>

Carvajal, O. (2019, agosto 12). Vamos a hacer de Gramalote el pueblo más bonito de Colombia. *La Opinión*. <https://www.laopinion.com.co/region/vamos-hacer-de-gramalote-el-pueblo-mas-bonito-de-colombia-188350>

Cepal (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011*. Misión BID-Cepal.

CNCR (2017). *Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes*. Comisión Nacional Técnica Asesora para el Conocimiento del Riesgo. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20761/Terminologia-GRD-2017.pdf;jsessionid=C724ECDB1EC778AD307FE9DEE560FD1A?sequence=2>

Colprensa (s. f.). *Gramalote se reconstruirá en Miraflores y en tres años: Santos*. www.vanguardia.com. Recuperado el 14 de agosto de 2019 de <https://www.vanguardia.com/colombia/gramalote-se-reconstruira-en-miraflores-y-en-tres-anos-santos-BTVL188229>

Comité de Cafeteros de Norte de Santander (s. f.). *Gramalote resurgiendo productivamente bajo la sombra del café*. Recuperado el 6 de mayo de 2020 de https://nortedesantander.federaciondecafeteros.org/buenas_noticias/gramalote_resurgiendo_productivamente_bajo_la_sombra_del_cafe/ (Esta página ya no está)

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020). *Ioane Teitiota vs. Nueva Zelanda*. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjvfljqiI84ZFd1DNP1S9EKG9gxBGj9kie9DBbO0eH5N3hhnsj%2fmXyyUMRGqAMBUPemGiVv1l5ueyf40YfsDu0dWPNeCUJ8BFsuJTBrgSwpYwC9sLbctmS wDFIOr5%2fnW7Q%3d%3d>

Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

De Wet, C. (2006). Risk, complexity and local initiative in forced resettlement outcomes. En C. de Wet (Ed.),

Development-induced displacement: Problems, policies, and people (pp. 180-202). Berghahn Books.

Displacement Solutions (2015). *Desplazamiento climático y relocalización planificada en Colombia: El caso de Gramalote*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado por Capacidades*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) (2012). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC: Adaptación Bases conceptuales. Marco conceptual y lineamientos*. Departamento Nacional de Planeación.

Eckstein, D., Hutfils, M.-L., Wings, M. y Germanwatch (2018). *Global Climate Risk Index 2019 Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017*. GermanWatch.

Euscátegui, C. y Hurtado, G. (2011). *Análisis del impacto del fenómeno "La Niña" 2010-2011 en la hidroclimatología del país*. Ideam.

FAO, CNR, OCHA, OACDH, ONU-Habitat y Acnur (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

Fondo Adaptación (s. f.). *Quiénes somos*. Fondo Adaptación. Quiénes somos. Recuperado el 9 de mayo de 2020, de <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/quienes-somos>

Fondo Adaptación (2015). *Plan de Reasentamiento de la Población Habitante del Casco Urbano de Gramalote*. Fondo Adaptación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fondo Adaptación (2018, diciembre 21). *Reconstrucción de Gramalote en la recta final*. Fondo Adaptación. Comunicados de prensa. <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/prensa/comunicados-de-prensa/comunicados-prensa-2018/1361-comunicado-105-18>

Fondo Adaptación (2019a, octubre 17). *Gramalote, ejemplo de reasentamiento mundial*. Fondo Adaptación. Comunicados de prensa. <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/prensa/comunicados-de-prensa/comunicados-de-prensa-2019/1829-comunicado-095-19>

Fondo Adaptación (2019b, noviembre 20). *Gramalote se entregará en su totalidad en 2020*. Fondo Adaptación. Comunicados de prensa. <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/prensa/comunicados-de-prensa/comunicados-de-prensa-2019/1861-comunicado-114-19>

García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. (s. f.). *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Harmeling, S. (2011). *Global Climate Risk Index, 2012*. Germanwatch.

Healy, A. y Malhorta, N. (2009). Myopic Voters and Natural Disaster Policy. *The American Political Science Review*, 103(3), 387-406. JSTOR.

Healy, A. y Malhotra, N. (2013). Retrospective Voting reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 16(1), 285-306. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-212920>

Ideam, PNUD, MADS, Cancillería. (2017). Resumen ejecutivo Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). En *Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*.

Ideam y UNAL (2018). *La variabilidad climática y el cambio climático en Colombia*. Ideam.

Internal Displacement Monitoring Center (2020, abril). *2020 Global Report on Internal Displacement*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

IPCC (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (C. B. Field, V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, M. D. Mastrandrea, K. J. Mach, G. K. Plattner, S. K. Allen, M. Tignor y P. M. Midgley, Eds.). Cambridge University Press.

Jimeno, M., Varela, D. y Castillo, Á. (2011). Experiencias de violencia: Etnografía y recomposición social en Colombia. *Sociedade e Cultura*, 14(2). 10.5216/sec.v14i2.17604-10.5216/sec.v14i2.17604. <https://doi.org/10.5216/sec.v14i2.17604>

Kahan, D. M., Peters, E., Wittlin, M., Slovic, P., Ouellette, L. L., Braman, D. y Mandel, G. (2012). The polarizing impact of science literacy and numeracy on perceived climate change risks. *Nature Climate Change*, 2(10), 732-735. <https://doi.org/10.1038/nclimate1547>

Kälin, W. (2012). From the nansen principles to the nansen initiative. *Forced Migration Review*, 41. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:42f4d7f8-6b44-40b6-824c-28fd7055b343>

Leckie, S. (2013). *Finding land solutions to climate displacement: A challenge like few others*. Displacement Solutions. <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/DS-Report-Finding-Land-Solutions-to-Climate-Displacement.pdf>

Lemaitre Ripoll, J. (2019). *El Estado siempre llega tarde: la reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*. Siglo XXI Editores, Universidad de los Andes.

Luzzi, M. (2015). *Pagar para reparar. Debates públicos y dilemas privados ante las políticas de reparación económica a las víctimas del terrorismo de Estado* (S. Gayol y G. Kessler, Eds.; p. 27). Edhasa.

Luzzi, M. (2018). ¿Cuánto vale la reparación? Valuaciones monetarias y sentidos de justicia en el procesamiento de los crímenes de la dictadura argentina. En A. Wilkis (Ed.), *El poder de (e)valuar. La producción monetaria de jerarquías sociales, morales y estéticas en la sociedad contemporánea*. Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bb0q>

Montes, L. y Parada, P. (2014). *Así serán seis equipamientos para el nuevo casco urbano de Gramalote*. Asociación Colombiana de Arquitectos, Fondo Adaptación. http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallIG/home_76/recursos/mayo_2014/pdf_comunicados/12052014/asi_seran_seis_equipamientos.pdf

Neira Garnica, J. (2014). *Gramaloteros validarán tipologías de vivienda* (Comunicado de prensa 090; Acompañamiento Social Fase II: Reasentamiento de Gramalote, p. 2). Universidad de Pamplona, Fondo Adaptación. http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallIG/home_76/recursos/julio_2014/pdf_comunicados/15072014/cp090.pdf

Organización de las Naciones Unidas (1998). Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas.

Ortiz, J. P. (2013). *Diseño del nuevo Gramalote fue presentado a comunidad* (Comunicado de prensa 065; Acompañamiento Social Fase II: Reasentamiento de Gramalote, p. 2). Universidad de Pamplona, Fondo

Adaptación. http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home_76/recursos/noviembre/pdf_comunicados/28112013/cp065.pdf

Peñaloza Pinzón, A. (2011, octubre 3). Alcalde de Gramalote gobierna sin pueblo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4869643>

PMA-GCA (2007). *Movimientos en masa en la región andina: Una guía para la evaluación de amenazas*. Servicio Nacional de Geología y Minería, Publicación Geológica Multinacional.

Prieto, J. (2017, marzo 16). *Gramalote, la promesa que Santos no ha saldado*. La Silla Vacía. <https://lasillavacia.com/historia/gramalote-la-promesa-que-santos-no-ha-saldado-60186>

Quevedo, N. (2012, abril 28). El drama de Gramalote. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-drama-de-gramalote-articulo-342412>

Ramírez Elizalde, L. y Vélez Torres, I. (2016). Percepción social y respuesta institucional frente al desastre de Tierradentro, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 20(2), 269-296. <https://doi.org/10.19053/01233769.4517>

Redacción El Tiempo (2010, enero 6). *Asumió alcalde encargado de Gramalote (Norte de Santander)*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6901307>

Redacción La Opinión (2015). Por fin llegó maquinaria al nuevo Gramalote. *La Opinión*. <https://www.laopinion.com.co/por-fin-lleg-maquinaria-al-nuevo-gramalote-86746>

Redacción La Opinión (2019, octubre 21). Exaltan a Gramalote como ejemplo de reasentamiento. *La Opinión*. <https://www.laopinion.com.co/region/exaltan-gramalote-como-ejemplo-de-reasentamiento-185712>

Redacción La Opinión y Fondo Adaptación (2012, noviembre 6). *Un comportamiento vergonzoso*. <http://fondoadaptacion.gov.co/un-comportamiento-vergonzoso/>

Redacción Política (2014, agosto 29). El fin de Colombia Humanitaria. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-fin-de-colombia-humanitaria-articulo-513687>

- Relatos Anfibios (2019). *Gramalote entre dos pueblos*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://relatosanfibios.com/gramalote-entre-dos-pueblos>
- Rico Torres, A. (2011, mayo 8). Suicidio y política: desastres de Gramalote. *El Espectador*. <https://www.elspectador.com/content/suicidio-y-pol%C3%ADtica-desastres-de-gramalote>
- Rigaud, K. K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S. y Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/29461>
- Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2015). *Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Siglo XXI Editores.
- Rubiano Galvis, S. (2014). La protección del desplazamiento forzado por desastres ambientales en Colombia: hacia una perspectiva de derechos humanos. En J. F. Beltrão, J. C. Monteiro de Brito Filho, I. Gómez, E. Pajares, F. Paredes y Y. Zúñiga (Eds.), *Derechos humanos de los grupos vulnerables*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior. https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19792/derechoshumanos_beltrao_2014_manual.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sánchez, H. (2017, marzo 12). Gramalote: otra mudanza, pero esta vez para quedarse. *La Opinión*. <https://www.laopinion.com.co/region/gramalote-otra-mudanza-pero-esta-vez-para-quedarse-129631>
- Sánchez Mojica, B. E. y Rubiano Galvis, S. (2018). Territorios en transformación, derechos en movimiento: Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia (Introducción). En *Territorios en transformación, derechos en movimiento: Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia*. Universidad de los Andes. https://www.academia.edu/37681018/Territorios_en_transformaci%C3%B3n_derechos_en_movimiento_cambio_ambiental_y_movilidad_humana_en_Colombia_introducci%C3%B3n
- Serje, M. y Anzellini, S. (Eds.). (2011). *Los dilemas del reasentamiento*. Universidad de los Andes, Colombia; JSTOR. <https://doi.org/10.7440/j.ctt18pkdm9>
- Servivienda (2012). *Gramalote: la vida es lo primero. Primera etapa para el reasentamiento de un pueblo*. Servivienda.

Servicio Geológico Colombiano (2012). *Informe final del estudio de prefactibilidad de sitios para reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote, departamento de Norte de Santander*. sgc, Ministerio de Minas y Energía.

Servicio Geológico Colombiano (2016). *Guía metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa* (Colección Guías y Manuales). sgc.

Spires, M., Shackleton, S. y Cundill, G. (2014). Barriers to implementing planned community-based adaptation in developing countries: A systematic literature review. *Climate and Development*, 6(3), 277-287. <https://doi.org/10.1080/17565529.2014.886995>

Sunstein, C. R. (2007). On the divergent American reactions to terrorism and climate change essay. *Columbia Law Review*, 107(2), 503-558.

Thomas, A. y Benjamin, L. (2017). *Policies and mechanisms to address climate-induced migration and displacement in Pacific and Caribbean small island developing states*. 10, 86-104.

UNHCR, Georgetown University y IOM (2017). *A TOOLBOX: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change*. OIM, Environmental Migration Portal.

Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (2009). *Terminología sobre la reducción del riesgo de desastres*. UNISDR.

Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres. https://eird.org/americanas/docs/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta y Fondo Adaptación (2012). *Actualización y cierre de censo, estudios socioeconómicos e identificación de necesidades de la población de Gramalote afectada por el desastre del año 2010: Familias damnificadas y población rural*. Fondo Adaptación, Universidad Simón Bolívar Extensión Cúcuta.

van der Geest, K. y de Jeu, R. (2008). Ghana. *Forced Migration Review*, 1(31), 16.

Wachinger, G., Renn, O., Begg, C. y Kuhlicke, C. (2013). The Risk perception paradox—Implications for

governance and communication of natural hazards. *Risk Analysis*, 33(6), 1049-1065. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2012.01942.x>

Weiss, R. S. (1994). *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: Maxwell Macmillan International.

Wilkinson, S., Potangaroa, R. y Mannakkara, S. (Eds.). (2019). *Resilient Post-disaster Recovery through Building Back Better*. Routledge.

Zelizer, V. A. (1979). *Morals and Markets: The Development of Life Insurance in the United States*. New York: Columbia University Press.

Zelizer, V. A. (2005). *The Purchase of Intimacy*. Princeton University Press.

Normativa

Decreto 022 de 2018 [Alcaldía de Gramalote]. Por medio del cual se dictan disposiciones sobre fachadas y publicidad exterior en el casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander (7 de julio de 2018).

Decreto 061 de 2010 [Alcaldía de Gramalote]. Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Gramalote, Norte de Santander (20 de diciembre de 2010).

Decreto 919 de 1989 [Presidencia de la República]. Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones, DO 38799BIS (1 de mayo de 1989).

Decreto 1159 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea una Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote, departamento de Norte de Santander, DO 48036 (8 de abril de 2011).

Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, DO 43091 (18 de julio de 1997).

Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, DO. 48411 (24 de abril de 2012).

Entre dos pueblos

Desastre, desplazamiento ambiental
y reasentamiento en Gramalote,
Norte de Santander

El 17 de diciembre de 2010, 3300 personas evacuaron el casco urbano del municipio de Gramalote, Norte Santander, como consecuencia de un desastre ambiental que destruyó el pueblo durante una de las temporadas lluviosas más severas que ha afrontado Colombia. A partir de 2017 la población comenzó a reubicarse en un nuevo casco urbano construido por el Gobierno Nacional a pocos kilómetros del antiguo pueblo. Desde Dejusticia nos propusimos adentrarnos en lo ocurrido durante los diez años que han durado los procesos de desplazamiento, reconstrucción y reasentamiento que han vivido los gramaloteros para entender mejor los retos que nos plantean estas situaciones en un contexto como el colombiano, marcado por marcos jurídicos incompletos, políticas de atención incipientes, y ante la creciente amenaza que representan el cambio climático y los desastres ambientales recurrentes.

Este texto concentra su análisis de la experiencia de la comunidad en tres ejes: la gestión del riesgo y del desastre, los conflictos alrededor la reconstrucción de la infraestructura física del nuevo pueblo y los retos de mantener el sentido de comunidad entre los gramaloteros tras la dispersión que generó el desastre y de consolidar las relaciones sociales durante el tránsito a la vida en el nuevo casco urbano. De esta forma conectamos los debates e instrumentos desarrollados en varios foros institucionales y las investigaciones académicas sobre gestión de riesgo, reasentamiento y desplazamiento con lo sucedido en Gramalote y recogemos lecciones sobre el difícil proceso de reconstruir no solo un pueblo, sino la vida.

ISBN 978-958-5597-89-1



Dejusticia