



# La experiencia de intervención en Gramalote: Un caso de reasentamiento en Colombia, Sur América





---

# La experiencia de intervención en Gramalote: Un caso de reasentamiento en Colombia, Sur América

---

**BANCO MUNDIAL**  
Social, Urban, Rural and  
Resilience

**FONDO ADAPTACIÓN**  
Ministerio de Hacienda  
y Crédito Público

**EQUIPO CONSULTOR**  
Econometría S.A.

**Supervisores del contrato**  
Claudia Lorena Trejos  
Oscar Ishizawa

**Gerente**  
Germán Arce Zapata

**Coordinadora de Gestión  
del Conocimiento**  
Juanita López

**Jefe Oficina de Control Interno  
y de Gestión**  
María Claudia Gutiérrez

**Jefe Oficina Asesora de Planeación  
y Cumplimiento**  
Sandra Correa

**Subgerente de Regiones**  
Luis Villegas

**Subgerente de Estructuración**  
Rutty Paola Ortiz Jara

**Subgerente de Proyectos (e)**  
Frank Paipilla

**Subgerente de Gestión del Riesgo**  
Alfredo Martínez

**Secretaria General**  
Neifis Isabel Araujo Luquez

**Directora de proyecto**  
Alix Rodríguez García

**Grupo de expertos**  
Martha Isabel Gutiérrez  
Carolina Murgueitio  
Leonel Miranda  
Pedro Chavarro  
Juan Carlos Guevara

**Coordinadora Sector Acueducto  
y Saneamiento Básico**  
Lorena Ávila

**Coordinadora Sector Salud**  
Liliana García Velásquez

**Coordinador Sector Transporte**  
Orlando Santiago

**Coordinador Sector Vivienda**  
Alexander Vargas

**Coordinadores Sector de Reactivación  
Económica**  
Diana Ochoa y Rubén Jaramillo

**Coordinadora Sector Medio Ambiente  
y Macro proyecto Jarillón de Cali**  
Doris Suaza Español

**Coordinador Macroproyecto Canal del  
Dique**  
Jorge Salamanca

**Coordinador Macroproyecto Gramalote**  
Roberto Zapata

**Coordinadores Macroproyecto La Mojana**  
María Isabel Patiño y Aníbal José Pérez

**Analistas**  
Nathalie Cadena Amaya  
Luisa Riveros

**Definición de la muestra**  
Juan Manuel García

El Banco Mundial no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada del uso o interpretación de esta publicación. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este libro son en su totalidad de los autores y no deben ser atribuidas en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

### Imágenes de portada

Visitas a intervenciones del FA en campo – Trabajo de campo. Econometría Consultores S.A. Enero de 2016.

### Cómo citar este documento

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. Bogotá, 2016.

Banco Mundial (2016) *Resumen Ejecutivo*. Evaluación de Medio Término del proceso de construcción y reconstrucción emprendido por el Fondo Adaptación (septiembre de 2011-diciembre de 2014). Econometría Consultores. Bogotá, 2016.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>Abreviaturas</b> .....	v
<b>Introducción</b> .....	vi
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Gramalote: Una experiencia de reasentamiento</b> .....	1
1.1 Reasentamiento como medida de prevención del riesgo, reducción del riesgo, y manejo de la emergencia—algunas experiencias en Sur América (Argentina, Brasil y Colombia) .....	2
1.2 Reseña histórica del proceso de reasentamiento .....	10
1.3 Camino al proceso de reasentamiento de Gramalote .....	23
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Gramalote: Plan de reasentamiento</b> .....	33
2.1 Componentes del plan de reasentamiento .....	33
2.2 Lecciones aprendidas y retos en el proceso de reasentamiento .....	35
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Componente social: factor fundamental en el proceso de reasentamiento</b> .....	37
3.1 La comunidad y su participación en el proceso de reasentamiento .....	37
3.2 Una mirada al futuro .....	40
3.3 Sostenibilidad .....	42
<b>Referencias</b> .....	45
<b>Índice de figuras</b>	
Figura 1.1 Número de desastres de origen hidrometeorológico en el mundo (tendencia) .....	2
Figura 1.2 Conceptos del desplazamiento involuntario y reasentamiento voluntario .....	3
Figura 1.3 Tipos de reasentamiento .....	4
Figura 1-4 Ubicación de Gramalote, Departamento Norte de Santander .....	13
Figura 1-5 Distribución de la Actividad Productiva en Gramalote .....	13
Figura 1-6 Uso del suelo en zona rural de Gramalote para el desarrollo de la actividad productiva .....	14
Figura 1-7 Categoría de tenencia de predios de las familias habitantes en el casco urbano de Gramalote antes del desastre (2010) .....	15
Figura 1-8 Gramalote antes y después del desastre .....	15

---

## TABLA DE CONTENIDO

Figura 1-9	Amenaza por remoción en masa en Gramalote .....	16
Figura 1-10	Municipios receptores de la población desplazada de Gramalote .....	18
Figura 1-11	Fases de ejecución del macroproyecto Gramalote .....	19
Figura 1-12	Ubicación Gramalote antiguo y lugares de reasentamiento (inicial y definitivo) .....	19
Figura 1-13	Línea de tiempo de la atención .....	22
Figura 1-14	Integrantes de la Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote.....	26
Figura 1-15	Mapa de actores .....	28
Figura 3-1	Línea de tiempo del Reasentamiento de Gramalote.....	38

### Índice de cuadros

Cuadro 1-1	Experiencia de reasentamientos por alto riesgo en Suramérica: Argentina .....	6
Cuadro 1-2	Experiencia de reasentamientos por alto riesgo en Suramérica: Brasil.....	7
Cuadro 1-3	Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: San Cayetano – Cundinamarca .....	8
Cuadro 1-4	Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: Herrán – Norte de Santander .....	9
Cuadro 1-5	Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: Altos de la Estancia – Bogotá D.C. ....	11
Cuadro 1-6	Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: Nueva Esperanza – Bogotá D.C. ....	12
Cuadro 1-7	Impactos del deslizamiento.....	17
Cuadro 1-8	Municipios receptores de la población desplazada .....	17
Cuadro 1-9	Componentes y programas del Plan de Reasentamiento .....	21
Cuadro 1-10	Distribución de recursos por sector (valores en millones de pesos) ...	21
Cuadro 1-11	Componentes estrategia de acompañamiento social fase 2 .....	30

## ABREVIATURAS

<b>CLOPAD</b>	Comité Local de Prevención y Atención de Desastres
<b>CORPONOR</b>	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
<b>CREPAD</b>	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres
<b>CVP</b>	Caja de Vivienda Popular
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DRG</b>	Dirección de Gestión del Riesgo
<b>EDAN</b>	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
<b>EOT</b>	Esquema Ordenamiento Territorial
<b>ERN</b>	Evaluación de Riesgos Naturales
<b>FA</b>	Fondo Adaptación
<b>FOPAE</b>	Fondo de Prevención y Atención de Emergencias
<b>IDIGER</b>	Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático
<b>INVIAS</b>	Instituto Nacional de Vías
<b>MINHACIENDA</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>MVCT</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIDU</b>	Plan Integral de Desarrollo Urbano
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PPI</b>	Programa de Protección contra Inundaciones
<b>PROCAV</b>	Programa de Canalización de Arroyos
<b>PSA</b>	Project Server Administrator
<b>SGC</b>	Servicio Geológico Colombiano
<b>VIS</b>	Vivienda de Interés Social
<b>VUR</b>	Valor Único de Reconocimiento



## INTRODUCCIÓN



La experiencia de reasentamiento del municipio de Gramalote, Municipio del nororiente colombiano ubicado en el departamento de Norte de Santander., ha sido parte del proceso de reconstrucción post-desastres adelantado por el Fondo Adaptación, a raíz de la crisis ocasionada por el fenómeno hidrometeorológico de “La Niña 2010-2011”.<sup>1</sup>

Durante el mes de diciembre del año 2010, las fuertes lluvias que enfrentó Colombia ocasionaron el deslizamiento de una parte importante del casco urbano del municipio de Gramalote, situación que obligó al traslado de cerca de 900 familias lo que ha implicado, entre otros aspectos la construcción de alrededor de 950 soluciones de vivienda y el equipamiento del casco urbano en términos de acceso a servicios públicos y vías de acceso. El reasentamiento de la población de Gramalote ha sido un proceso complejo y que ha involucrado muchos actores y factores, que van más allá de brindar soluciones de vivienda a los pobladores. Entre estos se encuentran los procesos de gestión social y reactivación económica, enmarcados en el plan de reasentamiento, cuyo propósito se orienta al fortalecimiento y cohesión de la comunidad y, a propiciar alternativas para la generación de ingresos a la población una vez regresen al nuevo Gramalote.

Entre los factores que han jugado un papel fundamental y retador en el proceso de reasentamiento se destacan: i) la definición del terreno en el cual se reubicaría nuevamente el casco urbano de Gramalote, ii) el desarrollo de los estudios de suelos, iii) el manejo de los trámites de tenencia de predios, iv) el desarrollo de infraestructura, v) el acceso a servicios públicos y sociales y vi) la definición de las características de las unidades habitacionales.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se desarrolló en el marco de la Evaluación de Medio Término (septiembre de 2011 a diciembre de 2014) del proceso de construcción y reconstrucción emprendido por el Fondo Adaptación – FA, realizada por la firma Econometría Consultores para el Banco Mundial.





La consolidación de un **sistema de relacionamiento con actores** institucionales de los diferentes niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional); así como con organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, organizaciones religiosas, entre otros; es otro de los retos importantes de resaltar en el proceso de reasentamiento de Gramalote, por cuanto en gran medida el logro de resultados depende de los consensos y el trabajo articulado de todos ellos.

Otros de los factores claves en el reasentamiento se relacionan con los procesos de **gestión social**, orientados a la reconstrucción del tejido social y a la articulación de la población en todo el proceso de reasentamiento, como actores prioritarios y activos en la toma de decisiones. De manera adicional, el componente de **desarrollo económico**, que contribuirá a garantizar el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población ha jugado un papel muy importante en todo el proceso.

La experiencia acumulada durante el proceso de reasentamiento de Gramalote es muy valiosa y potencialmente sería aplicable en procesos de reconstrucción similares, dado que, aunque estos procesos son muy particulares y pueden tener características muy específicas, hay elementos trazadores comunes que pueden ser aplicados en diferentes escenarios. Es por esta razón que el Banco Mundial y el Fondo Adaptación comparten el conocimiento y experiencia adquirida a lo largo del proceso vivido en Gramalote, para lo cual, este documento incluye tres capítulos en los que se describen algunos aspectos conceptuales del proceso de reasentamiento, así como experiencias de reasentamiento adelantados en Sur América (Argentina, Brasil y Colombia). Adicionalmente, se describe la situación de emergencia que enfrentó el casco urbano de Gramalote y las acciones del Estado colombiano para atenderla.

Finalmente, se presentan las diferentes etapas del proceso de reasentamiento y la participación de la comunidad, como factor clave, en su desarrollo.

---

Imagen: Panorámica del terreno del reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote – Vereda Miraflores.



## CAPÍTULO 1

# Gramalote: Una experiencia de reasentamiento

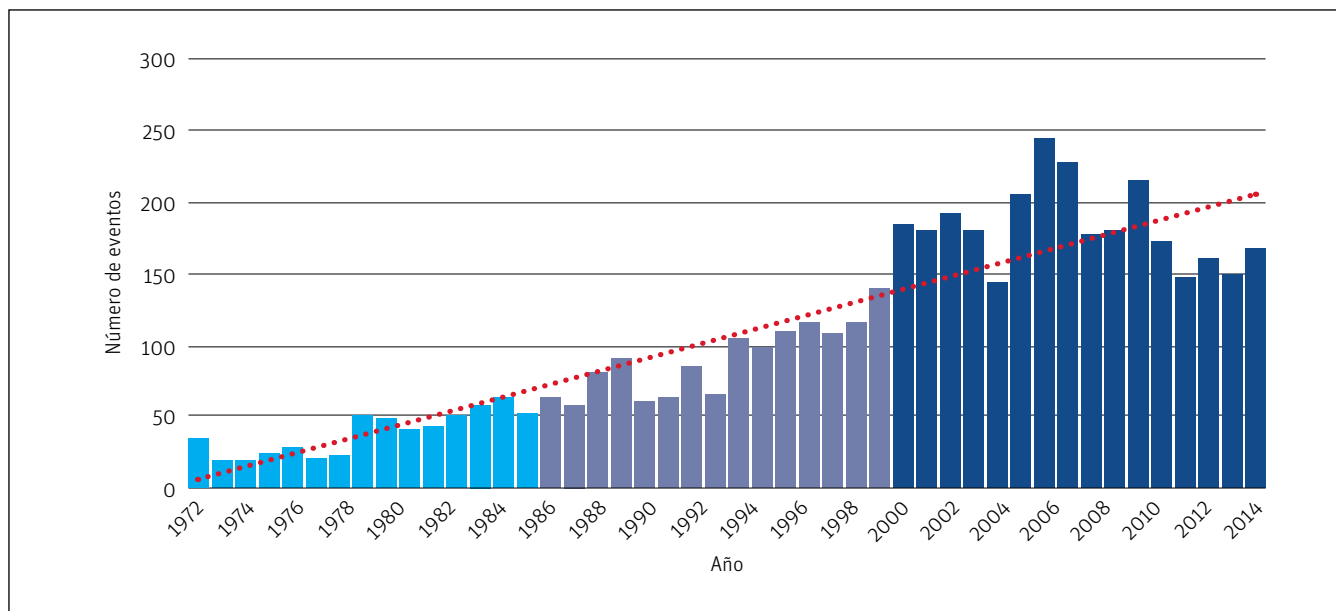
**E**n el mundo las cifras revelan una oleada creciente de desastres por fenómenos hidrometeorológicos que han aumentado en más del 100% en los últimos quince años (Figura 1.1), situación que ha tenido implicaciones serias en términos de costos para los países y de pérdidas de miles de vidas humanas. Por otra parte, se registra también un aumento en la urbanización de las ciudades, que han propiciado fenómenos de ocupación no planificada en zonas de alto riesgo aumentando, no solamente la vulnerabilidad, por tratarse de zonas con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, sino la exposición a amenazas de desastres, generando condiciones de alto riesgo en las poblaciones.

En esa medida, el riesgo de desastres, entendido como la interacción entre la amenaza y la vulnerabilidad, ha implicado la necesidad de adoptar acciones estratégicas en torno a la gestión del riesgo<sup>2</sup> y, por ende, el reasentamiento, que bien sea de carácter preventivo, de reducción o de manejo de la emergencia, permite mitigar y atender un evento de desastre, incluso antes de que afecte vidas e implique pérdidas humanas.

En el marco del estudio de la experiencia de Gramalote como proceso de reasentamiento, vale la pena revisar algunos casos previos que permitan identificar estrategias y acciones realizadas y obtener algunas lecciones aprendidas y retos a los que se enfrentan los gobiernos al asumir los procesos de reasentamiento de las familias, particularmente, en casos de alto riesgo de desastre. En esa medida, a continuación, se hace un abordaje conceptual sobre el reasentamiento como medida de prevención, reducción y manejo de la emergencia y posteriormente se presentan, de manera muy breve, algunas experiencias de reasentamiento en Suramérica y Colombia.

---

<sup>2</sup> “El concepto de gestión del riesgo hace referencia a un proceso continuo cuyos objetivos son la reducción, la previsión y el control de los factores del riesgo, mediante la promoción, la elaboración y la implementación de políticas, estrategias, instrumentos y acciones, que permiten a la sociedad enfrentar las amenazas naturales, para minimizar las pérdidas y daños asociados con sus impactos”. (Correa, Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: Experiencias de América Latina, 2011)

**Figura 1-1** Número de desastres de origen hidrometeorológico en el mundo (tendencia)

Fuente: EM-DAT, the OFD a/cred International Disaster Database en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be).

### 1.1 Reasentamiento como medida de prevención del riesgo, reducción del riesgo, y manejo de la emergencia – algunas experiencias en Sur América (Argentina, Brasil y Colombia)

El desplazamiento involuntario de personas puede entenderse como un proceso en el que la decisión de desplazarse de vivienda o lugar de trabajo está determinada por un agente externo, que generalmente es el Estado, en el que no hay opción de quedarse. Este desplazamiento de la población puede darse por diversos factores entre los que se destacan (Correa, 2013):

- Construcción de obras de infraestructura e intervenciones urbanas
- Explotación de recursos naturales
- Recuperación y protección de recursos naturales
- Riesgo de desastres naturales o antrópicos
- Situaciones de orden público, violencia, conflicto o guerra

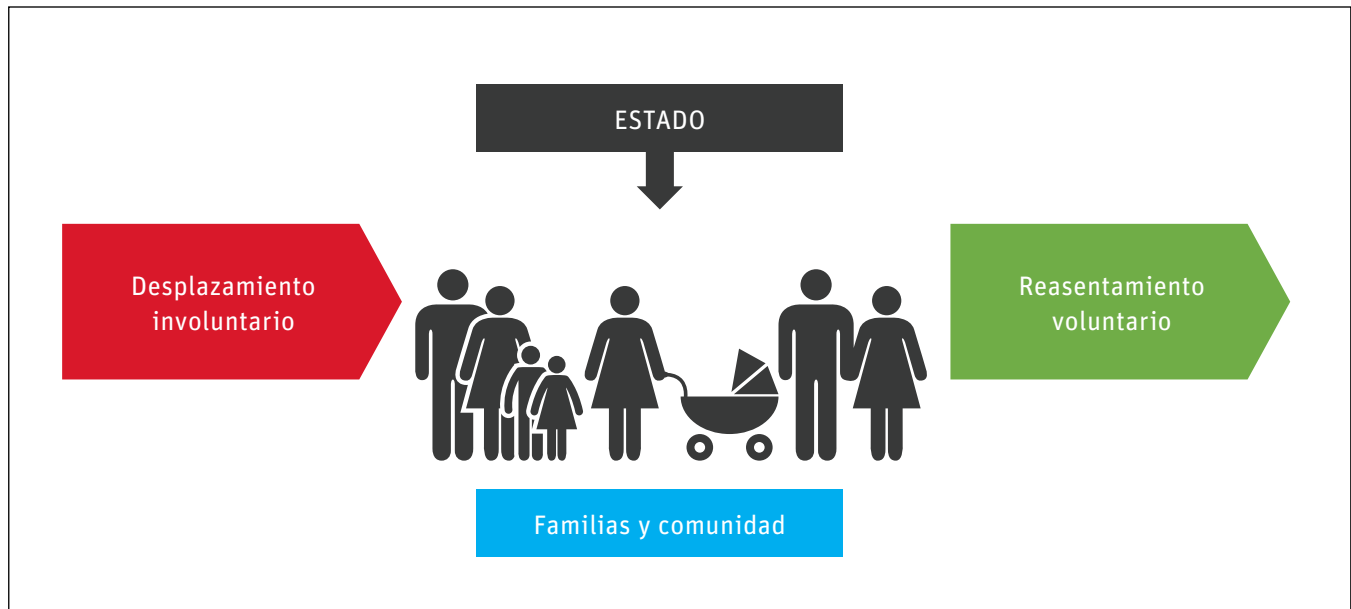
Independientemente del factor que desencadena el proceso de desplazamiento, la población involucrada en éste necesariamente se verá enfrentada a situaciones

que afectan su integridad y su patrimonio como, por ejemplo, pérdida de tierra y bienes materiales, de fuentes de ingresos, el rompimiento de redes de capital social, pérdida del acceso a servicios sociales y públicos, alteraciones de la salud, entre otras.

El reasentamiento, por su parte, puede ser entendido, como “[la] Gestión planificada para mejorar, o al menos restablecer, de manera sostenible, las condiciones socioeconómicas y estándares de vida de la población desplazada” (Correa, 2013). Por esta razón, se entiende que este proceso debe darse de manera **concertada** y **voluntaria** con la población y las familias vinculadas, toda vez que se trata de una oportunidad de reivindicación de sus derechos. En esa medida, el Estado, como actor clave en el proceso de atención al desplazamiento de la población, deberá incluir acciones estratégicas que permitan garantizar y reparar los derechos que pudieran ser violentados en el proceso, procurando la atención integral de la comunidad, en donde se garanticen además del establecimiento en un nuevo territorio, oportunidades de desarrollo y reconstrucción de comunidad (IDIGER, 2015 (b)).

A manera de resumen, en la Figura 1.2 se muestra una explicación gráfica de los conceptos de desplazamiento involuntario y reasentamiento voluntario, en donde como



**Figura 1-2** Conceptos del desplazamiento involuntario y reasentamiento voluntario

Fuente: Econometría S.A. con base en (Torres, 2013)

se explicó con anterioridad, el desplazamiento involuntario se da cuando una población (familias y comunidad) debe trasladarse de vivienda o lugar de trabajo y este traslado está determinado por un agente externo, que como se presenta en la figura, en la mayoría de los casos, es el Estado. En este tipo de desplazamiento, quedarse no es una opción. Por su parte, el reasentamiento voluntario se refiere al proceso planificado y estructurado de reubicación de la población, en donde se pretende el restablecimiento sostenible de las condiciones socioeconómicas de la comunidad; así como la reivindicación de sus derechos; por lo que este proceso debe darse de manera concertada y voluntaria por parte de la población.

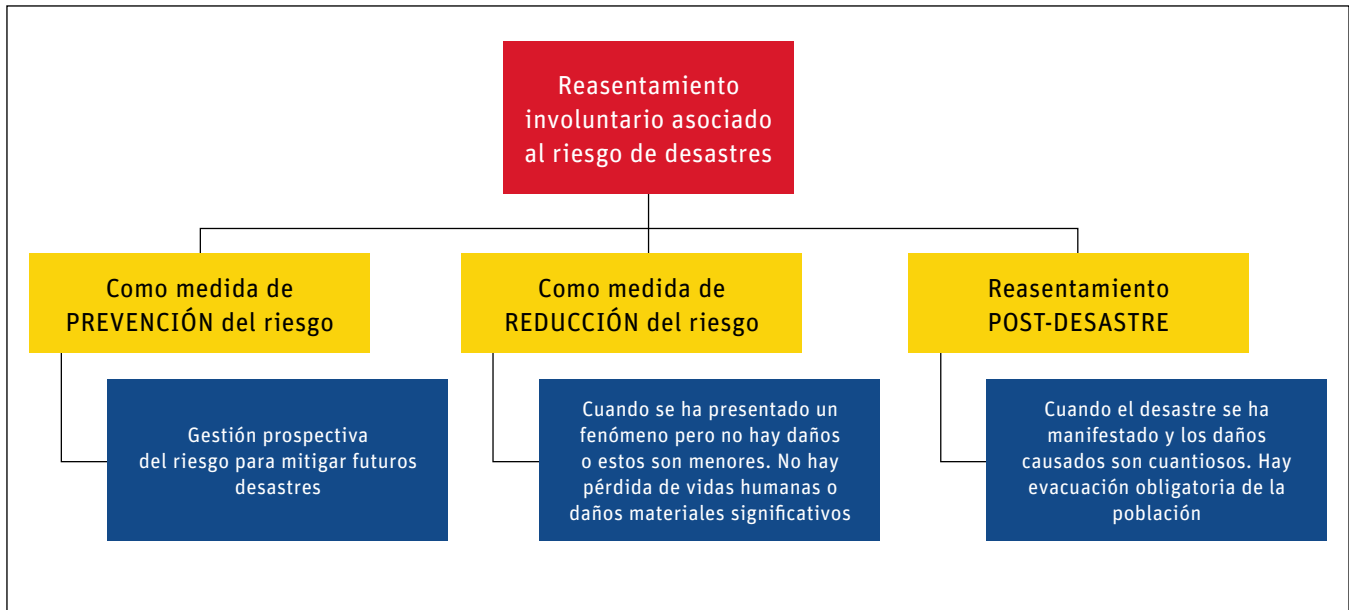
Según el documento de reasentamiento de familias en alto riesgo, publicado por el Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático – (IDIGER, 2015), el proceso de reasentamiento puede señalarse como medida de prevención, reducción o manejo de desastres. No obstante, vale la pena aclarar que, a pesar de que este ha sido entendido en mayor medida desde la perspectiva del riesgo de desastres, las otras causas, como las vinculadas con procesos de violencia y guerra en el territorio también han incluido procesos de reasentamiento de población, como es el caso de Bojayá en el departamento del Chocó, ubicado en la costa pacífica

colombiana. Al respecto, la Figura 1.3 explica los tipos de reasentamiento.

La normatividad en Colombia establece dos razones fundamentales para realizar reasentamiento de población: por obra pública de interés general (construcción de infraestructura, preservación de patrimonio, zonas de reserva, etc.) y por alto riesgo no mitigable. La ley 388 de 1997, que modifica parcialmente la Ley 9 de 1989, establece al urbanismo como parte de la función pública, en esa medida se faculta a las administraciones locales la ordenación del territorio y la posibilidad de adquirir inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial<sup>3</sup> con fines de garantizar la utilidad pública por:

- a. Construcción de infraestructura social,
- b. Desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social - VIS,
- c. Proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos,

<sup>3</sup> Artículo 58: Motivos de la utilidad pública, Ley 388 de 1997. Por la cual se dictan disposiciones legales frente al ordenamiento territorial de los municipios, modifica y actualiza las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, relacionada con las normas sobre los planes de desarrollo municipal, entre otras.

**Figura 1-3 Tipos de reasentamiento**

Fuente: elaboración propia con base en (IDIGER, 2015 (b))

- d. Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios
- e. Ejecución de programas o proyectos viales y de transporte masivo
- f. Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes
- g. Funcionamiento de las entidades públicas
- h. Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional o local
- i. Zonas de reserva de expansión y de protección ambiental
- j. Proyectos de urbanización prioritarios
- k. El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes

En términos de reasentamientos por **riesgo de desastre**, el Decreto 919 de 1989 ordena la reubicación de comunidades de las zonas declaradas en situación de desastre, y la Ley 9 de 1989 establece la obligatoriedad para los Alcaldes de levantar inventario de los asentamientos que presenten altos riesgos, realizar la reubicación y control urbanístico para que esas zonas no vuelvan a ser ocupadas. Por su parte, la Ley 388 de 1997 dispone que dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT de los municipios se establezcan mecanismos para la reubicación de los asentamientos

localizados en zonas de alto riesgo. La Ley 1523, por su parte, establece a los Alcaldes como responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en los municipios incluyendo la reducción del riesgo y el manejo de desastres en las áreas de su jurisdicción.

En el Distrito Capital de Bogotá, las disposiciones normativas en términos de reasentamientos son más abundantes y detalladas que en el nivel Nacional:

- En 2003, el Decreto 230 formaliza la relocalización transitoria de las familias que requieren evacuación por encontrarse en alto riesgo, y estableció la necesidad de recomendar a partir de conceptos y documentos técnicos los reasentamientos, establecer el nivel de prioridad y notificar la evacuación en los casos que se requiera.
- Con el Decreto 190 de 2004, el cual compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., se estableció que el programa de reasentamiento está enfocado en familias de estratos 1 y 2 asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, zonas de objeto de intervención por obra pública o la que se requiera para cualquier intervención de reordenamiento territorial.

- En 2007, el Decreto 038 facultó a los Alcaldes Locales la función de ordenar desocupación y demolición de inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo.
- En 2013, el Decreto 255 estableció el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital.
- Finalmente, con el Decreto 579 de 2015, se adoptó el Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2015- 2050 y se dictaron otras disposiciones.

Puede considerarse entonces que el reasentamiento es una manera de atender el desplazamiento involuntario de personas, bien sea por la construcción de obras públicas o por la corrección del riesgo a partir del traslado de una comunidad, o parte de ella, producto de la configuración del riesgo no mitigable, como el caso de Gramalote. En esa medida, bien sea de prevención, reducción o de atención de la emergencia, el reasentamiento también se constituye como una oportunidad de mejorar las condiciones de habitabilidad de la población afectada a partir de mejoramiento de entornos, titulación de predios, etc. reduciendo progresivamente la vulnerabilidad de la población afectada.

### 1.1.1 Algunas experiencias de reasentamientos en Sur América

La región de América Latina y el Caribe cuenta con una serie de características que crean condiciones de riesgo para la población. En términos de **amenaza**, la región se caracteriza por tener condiciones geográficas, geológicas e hidrográficas particulares que la hacen propensa a los desastres naturales<sup>4</sup> como deslizamientos, terremotos, inundaciones y/o tormentas tropicales. De otra parte, la **vulnerabilidad** de algunas zonas, se encuentra determinada por la alta inequidad que se presenta entre las poblaciones, aunada a procesos de urbanización crecientes y no planificados, que han generado situaciones de exclusión entre la población. En consecuencia, luego del terremoto de México y de la erupción del volcán Nevado del Ruiz en Colombia, ambos en 1985, la agenda de los gobiernos latinoamericanos contempló, además de estrategias en torno a la atención de los desastres,

acciones que propendieran por mitigar y reducir el riesgo de ocurrencia de estos eventos (Correa, 2011 (b)).

Una de esas medidas corresponde al reasentamiento preventivo el cual, afirma Correa (2011(b)) se ha dado de manera incipiente en poblaciones en riesgo. Sin embargo, en la región también se han dado casos específicos de reasentamientos como medida de reducción del riesgo y como mecanismo de atención del desastre. Estos son los casos de Argentina y Brasil, en América del Sur, que serán brevemente analizados, en el Cuadro 1.1 y Cuadro 1.2., respectivamente.

El primer caso en Argentina, fue una intervención que se realizó a nivel nacional en 7 provincias, en donde se articularon instituciones del orden nacional, provincial y municipal para desarrollar la estrategia de autoconstrucción asistida, una estrategia eficaz en términos de costos, que permitió la reubicación de familias en alto riesgo no mitigable por las frecuentes inundaciones que se presentan en las estribaciones del río de la Plata. En Brasil, por su parte, se analiza el caso de Sao Paulo y la reubicación de las familias que vivían en las favelas de la ciudad, en el marco de la estrategia de canalización y recuperación de arroyos que generaban situaciones de anegabilidad en el territorio paulista.

Colombia, por su parte, debido a algunas de sus características geográficas e hidrológicas y los distintos factores sociales, políticos e institucionales, se encuentra en constante riesgo de desastre. Al respecto, la institucionalidad ha actuado en los casos de emergencia para atender a la población afectada. Entre las experiencias de reasentamientos adelantadas en el país se destacan: el reasentamiento de San Cayetano en Cundinamarca y de Herrán en Norte de Santander (Cuadro 1.3 y Cuadro 1.4). En medio de las particularidades de ambos casos, estos pueden ser comparables con el fenómeno ocurrido en Gramalote, toda vez que el reasentamiento implicó una planificación y diseño de un nuevo casco urbano debido a condiciones de reptación<sup>5</sup> del suelo en las que era inminente la salida de la población. Sin embargo, a diferencia de Gramalote, en San Cayetano y Herrán, el proceso de reasentamiento fue preventivo.

<sup>4</sup> Después de Asia, Latinoamérica y el Caribe es la región que presenta mayor número de desastres naturales. (Correa, 2011)

<sup>5</sup> **Reptación del suelo:** es un fenómeno de movimiento de la tierra en el que la masa del suelo sufre una deformación como consecuencia de la inestabilidad del suelo y la gravedad.



## Cuadro 1-1 – Experiencia de reasentamientos por alto riesgo en Suramérica: Argentina

**ARGENTINA:** autoconstrucción asistida de viviendas para mitigar las inundaciones recurrentes como medida de prevención

### ANTECEDENTES

**Tipo de fenómeno o desastre natural:** inundaciones en varias regiones de Argentina que han significado pérdidas importantes en términos del PIB.

**Medidas implementadas:** conformación de redes de alerta hidrológica y programas de reducción del riesgo hídrico. Dentro de estos últimos se encuentra el **Programa de Protección contra Inundaciones (PPI)**, desarrollado en 120 localidades de siete provincias del país entre 1997 y 2006, con el objetivo de reducir el riesgo hídrico (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe).

### RESULTADOS

- Promoción de la descentralización a partir del fortalecimiento de la autonomía por parte de los gobiernos locales en la toma de decisiones para la ejecución de las obras.
- Articulación de la población con los municipios, los institutos de vivienda, los gobiernos provinciales y los proveedores
- Fortalecimiento comunitario.
- Mejoramiento de las condiciones de vida de un entorno embellecido, acceso formal a predios y aprendizaje de un oficio para generar ingresos.

### PRODUCTO FINAL

Viviendas entregadas en forma gratuita y con propiedad

**5.636** viviendas construidas  
Con un costo de **224,2** USD millones

### ESTRATEGIA

Auto-construcción asistida de viviendas por parte de la población afectada por inundaciones o en riesgo, con bajos niveles de ingreso y sin acceso a créditos.

**Fecha:** 1997-2006

**Descripción:** construcción por parte de los beneficiarios de las unidades habitacionales con un componente de capacitación en el oficio de construcción. Las viviendas contaron con diseños flexibles, adaptados a la cultura de la región; los diseños de urbanismo estuvieron a cargo del Instituto de Vivienda y los equipamientos fueron construidos con aportes nacionales, provinciales y municipales, generando sinergias entre los principales actores (nación, provincia, municipio y proveedores locales).

### LECCIONES APRENDIDAS

- La población beneficiaria de las intervenciones debe ser vinculada en la planeación y ejecución de las obras.
- Las prácticas descentralizadas contribuyen a generar autonomía en los territorios.
- El fortalecimiento de la organización comunitaria a partir del desarrollo de capacidades desligándolas del asistencialismo les genera autonomía.

### RETOS/PROBLEMAS

- Dependencia de créditos externos
- Obtención de terrenos aptos para viviendas en las áreas urbanas relacionada con demoras en las entregas de títulos de propiedad de los beneficiarios y en la falta de coordinación en la construcción de las conexiones de servicios públicos domiciliarios.



Imágenes: Autoconstrucción asistida en Argentina. Fuente: (Correa, 2011)

## Cuadro 1-2 – Experiencia de reasentamientos por alto riesgo en Suramérica: Brasil

**BRASIL:** el caso de Sao Paulo y el programa de canalización de arroyos (PROCAV) – segunda fase

### ANTECEDENTES

#### Tipo de fenómeno o desastre

**natural:** inundaciones en las favelas como consecuencia de procesos de urbanización no planificada y ocupaciones indebidas en los márgenes de los cuerpos de agua y su subsecuente contaminación por el vertimiento de aguas residuales y residuos sólidos

**Medidas implementadas:** Para el control de inundaciones, la ciudad cuenta con importantes programas de manejo ambiental dentro de los que se encuentra el programa de canalización de arroyos (PROCAV) que dio inicio a finales de la década de los 80, y contó con dos etapas: una entre 1987 y 1994 y la segunda entre 1994 y 2007.

### RESULTADOS

Según evaluaciones realizadas al proceso, los resultados demuestran que éste fue acertado, pues en efecto se evidencia una reducción en la afectación por inundaciones, reducción de problemas sanitarios y mejoras en la calidad de vida de la población.

### PRODUCTO FINAL

Familias reasentadas en vivienda propia.

### RETOS/PROBLEMAS

- El tiempo se duplicó toda vez que el programa fue transversal a cuatro periodos municipales que generaron reformas y cambios en la contratación, la subestimación en los procesos de expropiación y conflictos con propietarios.

**5.137** familias reasentadas, el **75%** en conjuntos residenciales, **12%** recibió indemnización económica y otro **12%** se ubicó en la misma favela  
Con un costo de **1.050** USD millones

### ESTRATEGIA

Canalización de los arroyos para revertir la degradación ambiental y social de la microcuenca del municipio de Sao Paulo, incorporando la mejora en las condiciones de vida y de salubridad en la población.

**Fecha:** 1994 – 2007 (segunda fase)

**Descripción:** intervención de los arroyos para mitigar impacto de inundaciones con un componente de reasentamiento de las familias de las favelas, localizadas en zonas de alto riesgo y en áreas requeridas para las obras de infraestructura. Esta reubicación se dio a partir de: i) Reasentamiento en conjuntos residenciales de apartamentos; ii) Reasentamiento en casas construidas dentro de las favelas, urbanizadas y mejoradas; iii) Reasentamiento en viviendas no afectadas por inundaciones en las favelas; iv) Indemnización económica a propietarios de inmuebles

### LECCIONES APRENDIDAS

- La elaboración de un plan de reasentamiento permitió adelantar acciones previas al traslado que incluían la actuación coordinada de diversos actores y utilización de instrumentos de seguimiento para identificar aspectos que pudieran afectar negativamente el proceso de traslado.
- La participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones fue clave para el avance en la implementación del plan.
- La definición de las estrategias de reactivación económica que permitan la generación de ingresos de la población es clave para la sostenibilidad del proceso.
- La reubicación de las familias en zonas de riesgo mitigable sí es posible.



Imágenes: Vivienda en favela – Sao Paulo. Fuente: (Correa, 2011)

### Cuadro 1-3 – Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: San Cayetano – Cundinamarca

#### SAN CAYETANO: Reubicación de San Cayetano en Cundinamarca

##### ANTECEDENTES

San Cayetano es un municipio ubicado al norte del departamento de Cundinamarca, que limita al norte con Boyacá.

**Tipo de fenómeno o desastre natural:** reptación\* del suelo producto, según INGEOMINAS, del suelo inestable y quebrado. Fenómenos de deslizamiento registrados desde 1910.

**Medidas implementadas:** Luego de un monitoreo constante realizado a la zona por parte del CREPAD, se dio la alerta para que la Gobernación de Cundinamarca emitiera la orden para una evacuación obligatoria preventiva de la totalidad del casco urbano (ERN, 2004).

##### RESULTADOS

- El diseño del nuevo municipio permitió mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a partir de una mejor infraestructura y acceso a servicios. Sin embargo, Nassar & Pabón (2012) encontraron en su trabajo de grado que algunas dinámicas sociales y económicas fueron transformadas debido al cambio de clima entre un terreno y otro y por un aumento en las distancias entre el mercado y las fuentes de abastecimiento.

##### PRODUCTO FINAL

- Perímetro urbano del municipio construido siguiendo los criterios y recursos de evaluación ambiental y de planificación, en infraestructura y en lo social.

**169** familias reubicadas en el nuevo casco urbano; **220** viviendas nuevas

Con un costo de **5.800** USD millones

##### ESTRATEGIA

Reubicación del casco urbano del municipio de San Cayetano

**Fecha:** 1999-2003

**Descripción:** se realizó la actualización cartográfica del municipio y posteriormente, en un proceso concertado con la comunidad, se eligió un territorio de 30 Ha, conocido como La Unión. La población se estableció en un albergue temporal cerca al municipio desalojado. Este albergue contó con acceso a servicios públicos y sociales y eventualmente, casas de madera para vivir durante los 4 años que tomó la construcción del nuevo municipio.

El nuevo casco urbano que contempló: “(...) 220 viviendas, vía principal, calles, parque central, zona comercial, plaza de mercado, Alcaldía Municipal, Iglesia, Sub-Estación de Energía, Áreas Verdes y Zona de Expansión Urbana” (Municipio de San Cayetano, 2016).

##### RETOS/PROBLEMAS

- Criterios no compartidos entre técnicos, políticos y comunidad
- Alto costo económico y pocas familias beneficiadas, mucho tiempo invertido en el proceso.

##### LECCIONES APRENDIDAS

- Involucrar a la comunidad en la toma de decisiones durante el proceso de reubicación (Ej.: elección del terreno) facilita el desarrollo de la intervención.
- La articulación permanente entre los actores responsables del proceso fue un elemento esencial para el logro del reasentamiento de la población.

- La importancia de intervenir desde la prevención y no en la ocurrencia del evento, situación que se señala como una importante lección aprendida para las entidades territoriales en general.
- El proceso de planeación de cada una de las fases del reasentamiento debe ser muy cuidadoso, para no incurrir en costos adicionales y en desfases muy amplios de tiempo durante la ejecución de la intervención.



Imagen: Ruinas del antiguo casco urbano de San Cayetano. Mapio.net. recuperado el 18 de abril de 2016.

## Cuadro 1-4 – Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: Herrán – Norte de Santander

**HERRÁN:** Reubicación de la población de Herrán en el departamento de Norte de Santander

### ANTECEDENTES

El municipio de Herrán se encuentra ubicado en el sur oriente de Norte de Santander aproximadamente a 87 km de Cúcuta.

**Tipo de fenómeno o desastre natural:** el casco urbano se encuentra en zona de ladera, de suelos inestables y residuales. Además, presenta alto riesgo sísmico y fenómenos de remoción en masa desde hace más de 35 años, que han generado afectaciones a cerca de 150 viviendas y equipamientos (Nassar & Pabón, 2012).

**Medidas implementadas:** se recomendó la evacuación del municipio y el reasentamiento de la población en alto riesgo. Con base en esto se formuló el Macroproyecto de Reasentamiento Sostenible.

### RESULTADOS

- A la fecha no se conocen resultados del proceso de reasentamiento de la población, pues el nuevo casco urbano aún se encuentra en construcción. Sin embargo, es importante mencionar que en los diseños se incluye la variable de gestión del riesgo y la construcción sostenible en términos ambientales.



Imagen: Pobladores del municipio de Herrán.  
Foto de Luis Robayo.

**350** personas, **50** viviendas ubicadas en zona de riesgo no mitigable; **220** unidades habitacionales por construir

### ESTRATEGIA

Macroproyecto de Reasentamiento Sostenible

**Fecha:** 2002 - actualidad

**Descripción:** en un trabajo conjunto entre la Alcaldía municipal, la Gobernación de Norte de Santander y la Corporación Autónoma Regional – CORPONOR, con la participación directa de la comunidad y el acompañamiento de la Universidad de los Andes, se formuló el modelo urbano para el reasentamiento, en el que se incluyen todos los equipamientos, elementos paisajísticos y viviendas que serán construidas en el nuevo casco urbano, ubicado a un kilómetro del actual, en zona rural conocida como **El Llano**. El antiguo casco urbano será demolido y servirá para ser zona de recuperación forestal, construcción de un parque ecológico y realización de obras de mitigación.

La atención de beneficiarios se diferenció según el tipo de tenencia: los arrendatarios, se incluyeron como parte de los beneficiarios de VIS; a los propietarios se les recibirá su vivienda y lote avaluado y a cambio recibirán la vivienda (que autoconstruirán como aporte)

### LECCIONES APRENDIDAS

- El trabajo con comunidad ha permitido que, a pesar de los cambios de gobierno, el proceso de socialización con la comunidad se mantenga sin mayores cambios.
- El diseño realizado se entregó al municipio con un plan de acción institucional que permite evidenciar fuentes principales de financiación para cada etapa.
- La formulación del proyecto incluyó también un programa integral de prevención de riesgos de largo plazo
- La concertación con la comunidad parece haber incidido de manera positiva en la constitución de sinergias y el fortalecimiento de lazos entre asociaciones.

### RETOS/PROBLEMAS

- Lograr acuerdos con las nuevas administraciones locales que permitan la continuidad del proceso, hasta su culminación.
- Creación de un Fondo para el reasentamiento del municipio
- Ausencia de acompañamiento de otras instancias distintas a la municipal, en donde no se encuentran políticas públicas, protocolos y reglamentos para ejecutar acciones para consolidar el proceso.
- Existe un ambiente institucional inadecuado para lograr el reasentamiento preventivo de la población de manera eficiente. Baja coordinación entre actores.

Otras experiencias importantes se concentran en Bogotá (Cuadro 1.5 y Cuadro 1.6), en donde se han adelantado procesos interesantes de reasentamiento y relocalización preventivos o como medida de reducción del riesgo, como el caso de Altos de la Estancia, el cual se constituyó como uno de los fenómenos de remoción en masa más grandes de América Latina, pues implicó la salida de cerca de 4.500 familias. En Nueva Esperanza también se dio la reubicación como medida de reducción del riesgo, de familias que se encontraban en suelos con características de fragilidad ambiental, apoyados por el Banco Mundial. En estos casos vale la pena mencionar retos relacionados con el control urbanístico por parte de las administraciones distritales, pues hay evidencia de retornos a los lugares de los que salieron las familias durante el proceso.

### 1.1.2 Gramalote en contexto de reasentamiento

Las experiencias revisadas permiten establecer una serie de referentes, tanto nacionales como internacionales, respecto del proceso de reasentamiento que se está realizando en el municipio de Gramalote. En esa medida, es preciso señalar que existen características comunes a todos los reasentamientos, como la necesidad de mitigar o reducir un riesgo y que, en la mayoría de los casos, la participación de la comunidad ha sido fundamental para el éxito del proceso. Además, los casos aquí estudiados cuentan con disposiciones importantes en términos de vulnerabilidad, situación que aunada a la amenaza, se constituye como condición de riesgo.

En los casos de Brasil y Argentina, el proceso se orientó a la reducción del desastre, toda vez que se intervinieron áreas en las que usualmente se presentaban inundaciones que generaban pérdidas materiales importantes para las familias, pero que aún no pérdidas humanas. Este también es el caso de Altos de la Estancia, en Bogotá, en donde el proceso de reasentamiento de familias estuvo orientado a mitigar el riesgo por deslizamientos y remoción en masa, producto de una condición natural del suelo afectado por la extracción de arena en las canteras y los procesos de urbanización ilegal; esta última característica es compartida por los tres casos mencionados.

No obstante, es preciso notar que, si bien estos se constituyen como casos de reasentamiento de población orientados a la reducción del riesgo, difieren de

Gramalote en que, en este último, el proceso se orientó a la reconstrucción de todo el casco urbano. En esa medida, el proceso se asemeja al realizado para los casos de la reubicación de San Cayetano (Cundinamarca) y Herrán (Norte de Santander), en donde además de reasentar a la población hubo que restablecer un territorio social y político integral, además de reconstruir redes de capital social y cultural.

En general, en estos procesos la comunidad ha sido vinculada de manera estratégica, no solamente en la gestión social, sino en la toma de decisiones frente a los diseños e incluso en la selección del territorio. Esta última práctica puede ser considerada fundamental y parte de las lecciones aprendidas a tener en consideración en los procesos de reasentamiento, toda vez que durante el ejercicio de concertación también 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.

## 1.2 Reseña histórica del proceso de reasentamiento

El reasentamiento de Gramalote fue la respuesta al desastre natural originado por el fenómeno de “La Niña” en diciembre de 2010, el cual destruyó una parte muy importante del casco urbano del municipio. Este apartado inicia con una descripción de la situación pre-desastre y contextualiza la lectura de las siguientes secciones que detallan lo sucedido a raíz del deslizamiento de tierra y la respuesta del Estado colombiano para atender la crisis.

### 1.2.1 Características generales del antiguo casco urbano de Gramalote

El municipio de Gramalote se encuentra ubicado en la subregión centro de Norte de Santander, a 49 kilómetros de Cúcuta, capital del departamento; la extensión total es de 150 km<sup>2</sup>, con 36 km<sup>2</sup> de esos correspondientes al área urbana; su división político-administrativa se encuentra determinada por 24 veredas. La Figura 1-4 muestra la ubicación de Gramalote en el departamento de Norte de Santander.



## Cuadro 1-5 – Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: Altos de la Estancia – Bogotá D.C.

**ALTOS DE LA ESTANCIA:** Uno de los casos de remoción en masa en zona urbana más grandes de la región

### ANTECEDENTES

Altos de la Estancia, es un asentamiento ubicado en Ciudad Bolívar, cerca al punto en el que la ciudad colinda con el municipio de Soacha en una antigua zona de cantera, en donde se concentraron numerosos casos de ocupación ilegal del suelo que derivó en procesos de urbanización no planificados.

**Tipo de fenómeno o desastre natural:** remoción en masa que afectó cerca de 16 barrios del sector. Aunque no contó con pérdidas humanas sí se generaron afectaciones importantes en bienes materiales y la pérdida de cerca de 3.000 viviendas

**Medidas implementadas:** el gobierno distrital generó acciones orientadas a la reubicación de las familias afectadas en 1999.

### RESULTADOS

- Se realizaron obras de mitigación en el sector de Altos de la Estancia, reubicando a 5.259 familias bajo distintas modalidades atendidas por la Caja de Vivienda Popular.

**5.259** familias, de las cuales el **60%** estaban ubicadas en zona de riesgo no mitigable

Con un costo de **317.000** millones de pesos

### ESTRATEGIA

Plan de reasentamiento Altos de la Estancia

**Descripción:** El plan de reasentamiento contempló la caracterización y priorización de familias para acceder a los beneficios del programa. Se realizó a través de procesos concertados con la comunidad a los que se les dio la opción de reasentarse en otras localidades de Bogotá o irse a otros municipios. Además, se realizaron obras de mitigación del riesgo de deslizamiento de la ladera.

### LECCIONES APRENDIDAS

- Por falta de presupuesto, viviendas y suelo en la ciudad, la Contraloría Distrital afirmó encontrar serios inconvenientes en términos de tiempos de ejecución del programa. Esto claramente tuvo incidencias negativas en la percepción de los beneficiarios frente al proceso, quienes además no lograron concertar de manera efectiva con el distrito las opciones de reasentamiento.
- Es importante ofrecer alternativas a los habitantes que no son propietarios o poseedores, como los arrendatarios, quienes generalmente deben salir sin garantía de encontrar unidad habitacional y en tal medida pueden sufrir afectaciones importantes a sus derechos fundamentales.

### RETOS/PROBLEMAS

- La ocupación ilegal de los predios ya desalojados, a partir de la intensificación del control urbanístico en las zonas ya desalojadas. Esto se presta generalmente para que otras personas quieran acceder al programa de reasentamiento argumentando la residencia en zonas de alto riesgo que ya fueron tratadas.
- Coordinación con entidades fundamentales en el proceso de saneamiento predial como la Oficina de Registro para garantizar que no se vendan nuevamente los predios que ya han sido reasentados.
- La falta de alcantarillados genera aún problemas de corrientes de aguas servidas que pueden producir filtraciones en el suelo y generar nuevos deslizamientos.
- Hay una clara ausencia de políticas distritales encaminadas al proceso de saneamiento predial.

## Cuadro 1-6 – Algunas experiencias de reasentamientos por alto riesgo en Colombia: Nueva Esperanza – Bogotá D.C.

**NUEVA ESPERANZA:** Reasentamiento en el marco del Ordenamiento Territorial

### ANTECEDENTES

El barrio Nueva Esperanza está ubicado en el suroriente de la ciudad de Bogotá en cercanías al Parque ecológico Entre nubes.

**Tipo de fenómeno o desastre natural:** amenaza de remoción en masa debido en parte a la transformación sufrida por el suelo, pasando de bosque andino a suelo de uso rural y de uso agrícola y pecuario, que generó desgaste del suelo.

**Medidas implementadas:** En el marco del proyecto de reducción de vulnerabilidad del Estado ante desastres naturales, financiado por el Banco Mundial, el DNP en 2002 contrató los estudios para realizar la intervención física que permitiera recuperar la zona de alto riesgo no mitigable en el sector.

**1.120** familias reasentadas, el **73%** en otras localidades de la ciudad, **26%** en municipios aledaños y otro **1,3%** en otros municipios o retornaron

Con un costo de **17,04** USD millones

### ESTRATEGIA

Proyecto de reducción de vulnerabilidad del Estado ante desastres naturales – Reasentamiento de familias

**Fecha:** 2004-2010

**Descripción:** Se diseñó un plan de reasentamiento a 10 años que incluía la recuperación ambiental, fortalecimiento organizativo y participación comunitaria y reasentamiento de familias. El punto de partida fue un censo de la población, viviendas y predios, estudio de títulos, avalúo de predios y condiciones de los mismos que permitió caracterizar y diseñar las intervenciones alrededor de la estrategia. Para el reasentamiento se identificaron tres modalidades: vivienda nueva, usada, construcción y traslado al lugar de origen.

### RESULTADOS

- Se reasentaron 1.120 familias en 2007



Imágenes: Antes y después en Nueva Esperanza. FOPAE (2012).

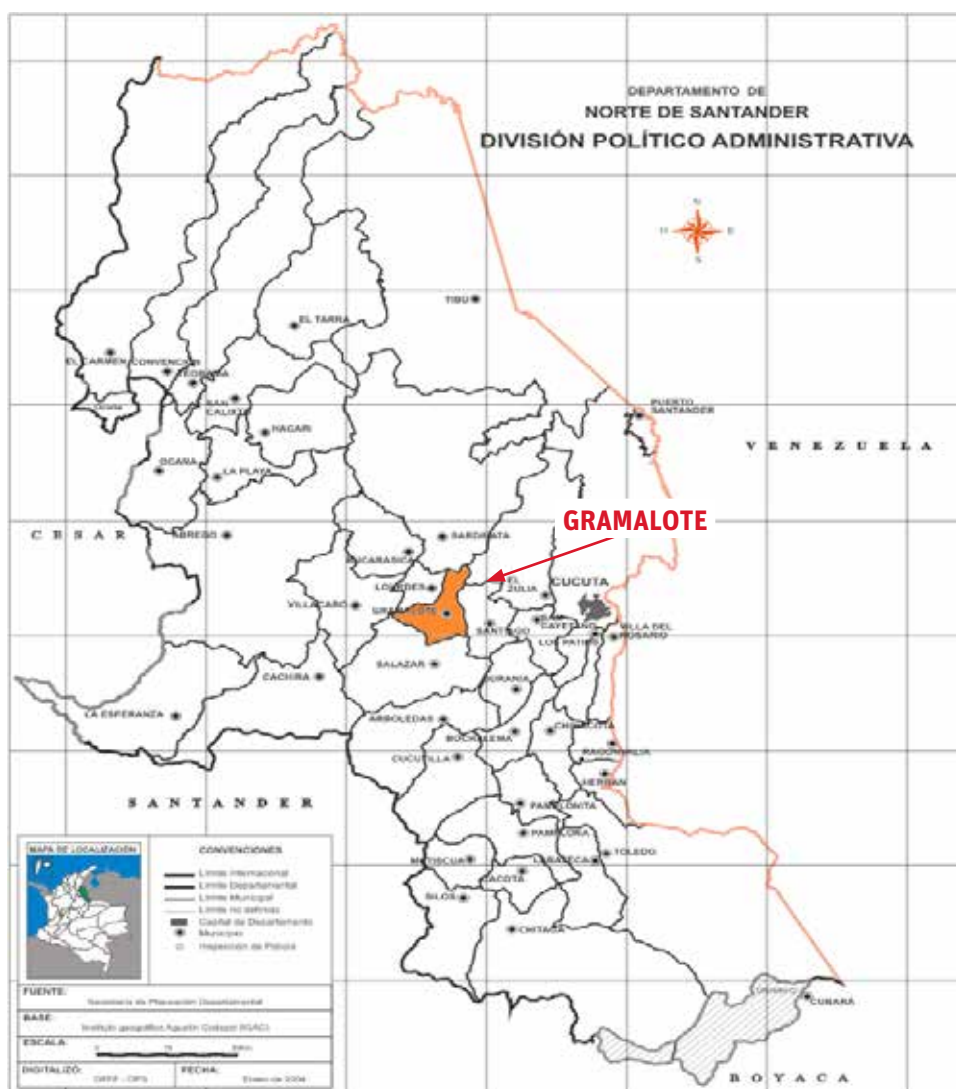
### LECCIONES APRENDIDAS

- Incluir los planes de reasentamiento preventivo en el marco de los POT
- Participación y coordinación de las entidades gubernamentales para el reasentamiento y mejoras en las condiciones de vida
- Constituir una entidad exclusiva para encargarse del reasentamiento
- Control de asentamiento en zonas de riesgo
- Mantener una cultura de prevención de riesgos acompañando todo el programa
- Devolver los suelos recuperados a la estructura ecológica del distrito.

### RETOS/PROBLEMAS

- Nuevos asentamientos en los lugares que habían sido reubicados. Es importante el acompañamiento para la recomposición social y control urbanístico
- Evidencia graves dificultades en la inclusión social de las familias reasentadas en las comunidades receptoras generando, importantes conflictos de convivencia y seguridad entre otras problemáticas. (Fondo de Prevención y Atención de Emergencias - FOPAE, 2012)





**Figura 1-4** Ubicación de Gramalote, Departamento Norte de Santander

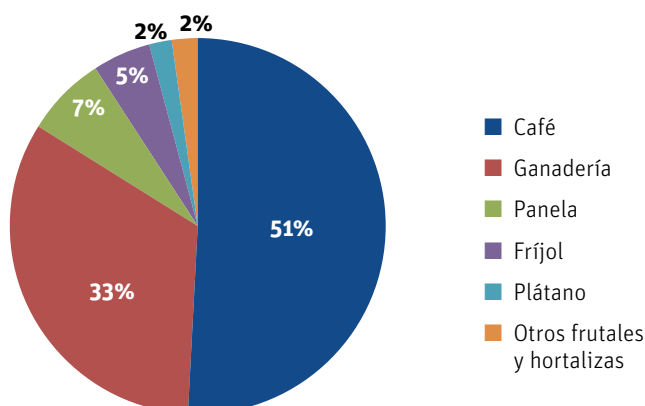
Fuente: Tomado de Cucutanuestra.com. Disponible en www.cucutanuestra.com

Dada su diversidad climática (comprende alturas entre 600 en el río Peralonso y 3.290 msnm<sup>6</sup>, en el cerro El Espartillo (Servivienda, 2012)), el municipio tiene una vocación agrícola y, antes del desastre, basaba su actividad económica en el intercambio comercial urbano – rural, principalmente de café, cacao, caña, banano, cítricos y ganadería (la vida económica del municipio giraba en torno a su plaza principal y a las vías de acceso).

La Figura 1-5 muestra la distribución de la actividad productiva del municipio, en la que se evidencia la concentración en las fuentes de ingresos del municipio, hacia la producción de café, seguida de la ganadería.

La Figura 1-6, por su parte, presenta la distribución

**Figura 1-5** Distribución de la Actividad Productiva en Gramalote



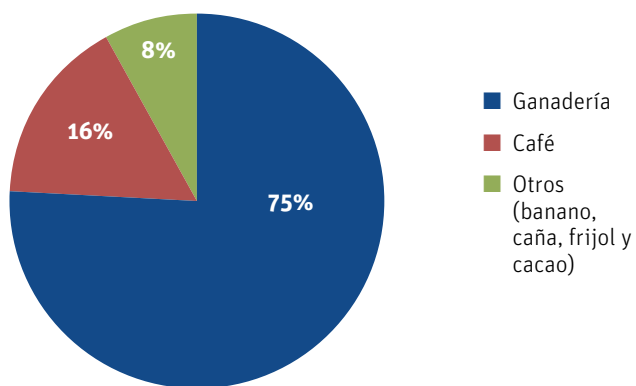
Fuente: Tomado del Plan de Reasentamiento de Gramalote. Fondo Adaptación, 2015

<sup>6</sup> Msnm: metros sobre el nivel del mar.

del territorio rural productivo de Gramalote, en la que se identifica que el 76% del territorio es utilizado en actividades de ganadería, el 16% a la producción de café y el porcentaje restante, al cultivo de productos como banano, cacao y frijol, entre otros.

De acuerdo con el Plan de Reasentamiento del municipio:

**Figura 1-6** Uso del suelo en zona rural de Gramalote para el desarrollo de la actividad productiva



Fuente: Tomado del Plan de Reasentamiento de Gramalote. Fondo Adaptación, 2015

La actividad agropecuaria de Gramalote se ha caracterizado por la informalidad económica, la ocupación inadecuada del territorio y el desarrollo de un bajo nivel de transformación productiva; lo anterior ha llevado a que la capacidad para la generación de empleo sea baja, tipificando economías de subsistencia prioritariamente (Fondo Adaptación, 2015).

Precisamente por esa ocupación inadecuada del territorio, las actividades agropecuarias han estado asociadas a un proceso de deforestación, lo cual ocasionó un deterioro grave en las laderas y comprometió el terreno. El fenómeno de “La Niña” agravó la situación, generando deslizamientos (Fondo Adaptación, 2013). Más adelante se detallarán los impactos del desastre generado por ese fenómeno.

En cuanto a su población, en 2010 el municipio contaba con 5.928 habitantes, según las proyecciones del

DANE. La tendencia de crecimiento de la población es a la baja debido a la pérdida de dinamismo económico que, entre otras cosas, se vio influenciado por la habilitación de la vía Cúcuta-Sardinata-Ocaña que llevó a Gramalote a quedar al margen del circuito de comunicación principal entre Cúcuta y la Costa Atlántica. Adicionalmente, se observa que se está dando un envejecimiento acelerado de la población, lo cual se refleja en que el 41% tiene más de 41 años, en contraste con el promedio del país que es de 33% (Fondo Adaptación, 2015).

Otra característica de la población del municipio, antes del desastre, era el alto porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, cuyo porcentaje fue estimado por el DANE en 33% frente a un promedio de 27% para el resto del departamento. No obstante, según el estudio realizado por la Universidad Simón Bolívar, en el marco del Contrato 056 de 2012, “los gramaloteros no tenían la necesidad de invertir grandes sumas de dinero en recreación, transporte, alimentación o servicios públicos, pues el costo de vida era muy bajo” (Fondo Adaptación, 2015).

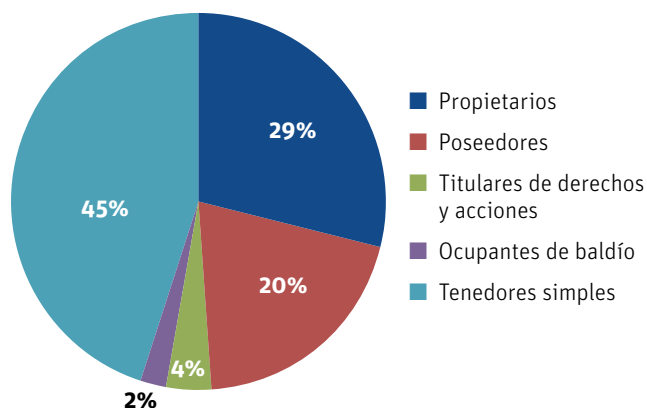
Ahora, según el Registro Final de Familias Habitantes y el inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote (Fondo Adaptación, AECOM, MINHACIENDA, n.d.), la población urbana del municipio en 2010 era de 3.456 personas. En este mismo registro se tipificó a las familias según la tenencia de predios antes del desastre; la Figura 1-7 muestra el estado de la tenencia de la propiedad, para las 1.110 familias identificadas. Como se observa en la figura, cerca de la mitad de las familias están clasificadas como tenedoras simples<sup>7</sup>, es decir, no era propietaria/poseedora o titular de derechos y acciones, ni ocupante de baldío de ninguna vivienda habitada en el antiguo casco urbano (Fondo Adaptación, 2015).

Estas cinco categorías se organizaron en dos grandes grupos: propietarios y arrendatarios, que resultaron en 621 y 489 familias, respectivamente.

Al revisar el inventario final de predios, se identificaron 956 de los cuales 926 contaban con estudio de títulos, mientras que los 30 restantes no, pues no fue posible acceder a los documentos para realizarlos. Del

<sup>7</sup> **Tenedor simple:** Es quien habita el predio ejerciendo tenencia, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño (Fondo Adaptación, 2015).

**Figura 1-7** Categoría de tenencia<sup>8</sup> de predios de las familias habitantes en el casco urbano de Gramalote antes del desastre (2010)



Fuente: Econometría con base en el Plan de Reasentamiento de Gramalote. Fondo Adaptación, 2015

total de 956, el 68,2% era de propietarios que habitaban en el casco urbano de Gramalote al momento del desastre; mientras que el 31,2% no habitaban el municipio (Fondo Adaptación, 2015).

**Figura 1-8** Gramalote antes y después del desastre

antes



después



Fuente: www.cucutanuestra.com, Wikimedia Commons y Econometría.

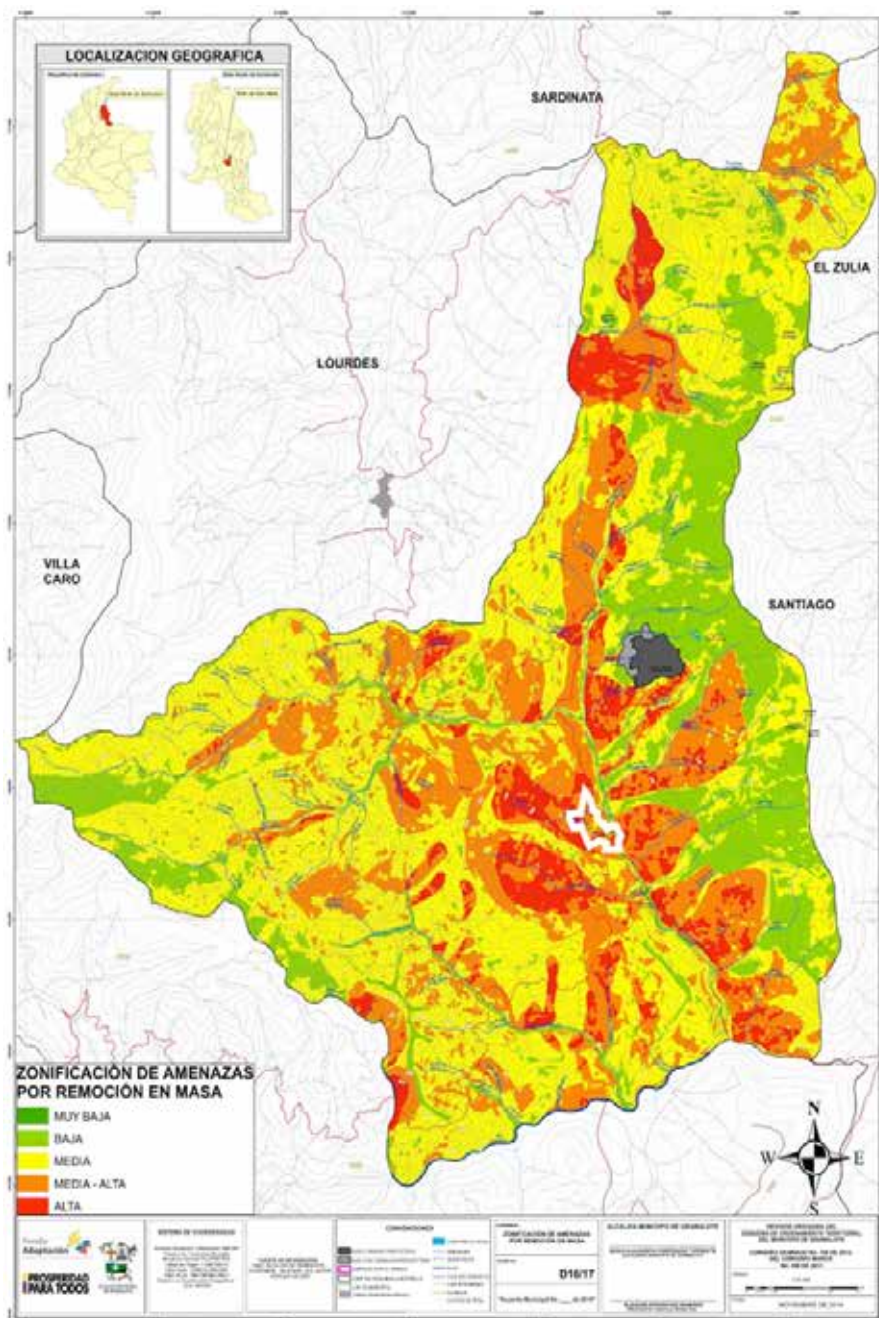
## 1.2.2 Situaciones de desastre

Un deslizamiento de tierra ocurrido los días 16 y 17 de diciembre de 2010 destruyó el casco urbano del municipio de Gramalote durante la temporada de influencia del Fenómeno de “La Niña 2010-2011” (ver Figura 1-8).

A raíz de lo anterior, el reasentamiento de este municipio se incluyó como uno de los proyectos prioritarios dentro del Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia generada por el Fenómeno de “La Niña 2010 – 2011”. El Plan de Reasentamiento busca garantizar, a través del restablecimiento integral de las condiciones sociales, económicas, urbanas, ambientales

<sup>8</sup> **Propietario:** persona jurídica o física que cuenta con los derechos de propiedad sobre un terreno determinado; **poseedor:** persona que, pudiendo ser o no el propietario legítimo del predio, lo tiene en su poder; **titular de derechos y acciones:** cuando un bien inmueble está dividido en dos o más partes y que a su vez le corresponden a dos o más personas, que aún no han hecho la división formal; es decir, el hecho se presenta cuando materialmente existen dos o más personas que ejercen un derecho de propiedad sobre el mismo bien. **Ocupante de baldío:** personas que habitan terrenos que pertenecen al Estado, toda vez que baldío son todos aquellos terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño.





**Figura 1-9 Amenaza por remoción en masa en Gramalote**

Fuente: Tomado del Plan de reasentamiento de la población habitante en el casco urbano de Gramalote, Fondo Adaptación (2015)

económica y de entendimiento de la noción de corresponsabilidad en la gestión del riesgo” (DNP, 2013).

El evento que afectó una extensión de 100 hectáreas (incluyendo viviendas, vías, equipamientos públicos y privados y otra infraestructura) y a más de 1.000 familias que habitaban el casco urbano, no tomó por sorpresa a los habitantes de Gramalote, pues desde comienzos del mes de diciembre del año 2010, ya se habían presentado movimientos de tierra que generaron alertas por parte de las autoridades municipales<sup>9</sup>.

Adicionalmente, según el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio – EOT de 2002, la vertiente occidental sobre la cual se encontraba el casco urbano, estaba clasificada como de alta susceptibilidad por deslizamientos y el 17% de los barrios que ocupaban el casco urbano estaban en alto riesgo por deslizamiento; a pesar de esto, ni las autoridades municipales ni la población tomaron las medidas correctivas frente a los riesgos identificados (Fondo Adaptación, 2015) – ver Figura 1-9. El área señalada con el borde blanco corresponde a la zona del casco urbano afectada.

y administrativas del municipio, los derechos a la vida digna y al hábitat sostenible y seguro de la comunidad gramalotera, mitigando los riesgos del cambio climático (Fondo Adaptación, 2015).

El documento CONPES 3776 amplía el alcance de la formulación de este Plan hacia el enriquecimiento de la política de reasentamientos del país pues se espera “que permita adaptar la normatividad a las particularidades de este proceso, que facilite además el retorno y que genere procesos de arraigo de la población, de reactivación

<sup>9</sup> No era desconocido el riesgo de desastre en la zona pues, como lo relató el Personero del municipio, quien ejerce desde 2008 en el cargo y, quien vivió el momento del desastre, al momento de la crisis ya se habían iniciado los desalojos en algunos barrios de Gramalote. Según el Plan de Reasentamiento de Gramalote, la actividad agrícola y pecuaria asociada a un proceso intensivo de deforestación, ocasionó un deterioro grave en las laderas, comprometiendo así la estabilidad del terreno.

El Cuadro 1.7 relaciona las afectaciones ocasionadas por el desastre (Fondo Adaptación, 2015):

Debido a la difícil situación, durante los años 2011 y 2012, los habitantes de Gramalote se vieron en la necesidad de movilizarse a diferentes municipios del departamento y otros lugares del país. El Cuadro 1.8 presenta los municipios receptores de la población desplazada.

En la Figura 1-10 se muestra el mapa de Norte de Santander - Gramalote, donde se identifican los municipios cercanos al antiguo casco urbano de Gramalote a los que se movilizó la población luego del deslizamiento del terreno. Encerrado en líneas punteadas rojas se encuentra la zona en la que la mayoría de gramaloteros se reubicó entre 2011 y 2012.

### 1.2.3 Atención a la crisis

El 17 de diciembre de 2010 el gobernador de Norte de Santander activó los mecanismos de coordinación para la respuesta, a cargo del Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD); el 20 de diciembre, la alcaldía de Gramalote declaró la situación de desastre municipal mediante el Decreto 061 de 2010 con lo cual se estableció el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), para elaborar un plan de acción que diera respuesta a la emergencia. El 26 de diciembre el presidente de la república anunció su compromiso de reubicar el casco urbano del municipio. Posteriormente, en enero del año siguiente, se formalizó la orden de evaluación del casco urbano, lo que significó, entre otros, la prohibición del tránsito de vehículos y personas, regulando el manejo del casco urbano (Fondo Adaptación, 2015).

**Cuadro 1.7 – Impactos del deslizamiento**

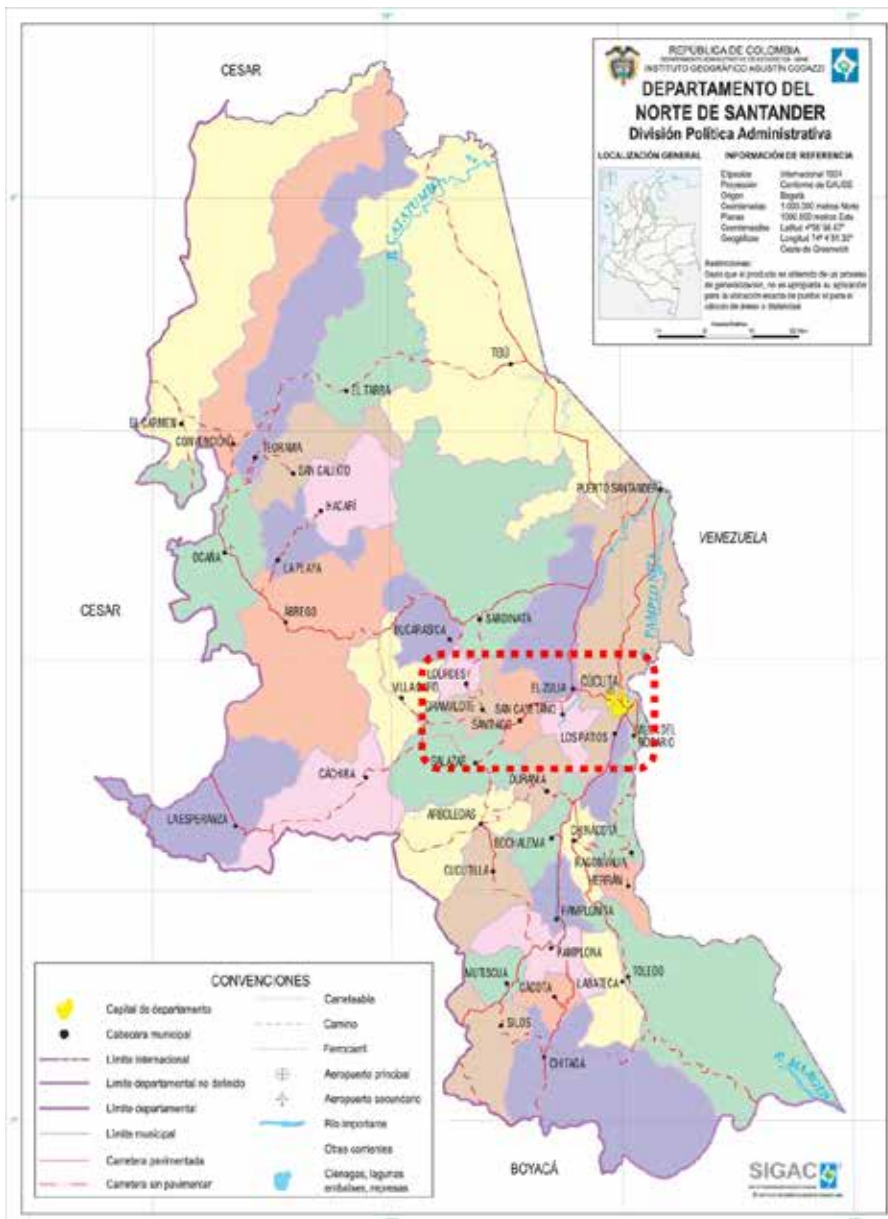
Variable afectada o destruida por el desastre	Cantidad
Familias del casco urbano afectadas directamente por el desastre	1.110
Equipamientos públicos destruidos	29
Equipamientos privados destruidos	63
Predios afectados por el desastre	950
Viviendas afectadas por el desastre	974

Fuente: Econometría con base en el Plan de reasentamiento de la población habitante en el casco urbano de Gramalote, Fondo Adaptación (2015).

**Cuadro 1.8 – Municipios receptores de la población desplazada**

Municipio	Departamento	No. personas a comienzos de 2011		No. personas a finales de 2012	
			%		%
Cúcuta	Norte de Santander	2.134	63%	1.609	49%
Gramalote	Norte de Santander	256	8%	764	23%
Santiago	Norte de Santander	254	8%	218	7%
Cornejo	Norte de Santander	109	3%	144	4%
Los Patios	Norte de Santander	124	4%	122	4%
San Cayetano	Norte de Santander	119	4%	64	2%
Lourdes	Norte de Santander	59	2%	61	2%
Salazar	Norte de Santander	37	1%	60	2%
El Zulia	Norte de Santander	72	2%	50	2%
Villa del Rosario	Norte de Santander	99	3%	45	1%
Otros	-	120	4%	119	4%
Total		3.383	100%	3.256	100%

Fuente: Econometría con base en (Displacement Solutions, 2015)



**Figura 1-10 Municipios receptores de la población desplazada de Gramalote**

Fuente: Displacement Solutions, 2015.

Adicionalmente, con la expedición del Decreto 1159 del 8 de abril de 2011, se creó la “Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote”, la cual fue presidida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). En la sección 1.3.1 se detalla la composición de esta comisión.

Con esta base, el MVCT procedió a poner en marcha el proyecto de reasentamiento, dando inicio con su estructuración y presentándolo en 2011 al Fondo Adaptación, por un valor de 87.000 millones de pesos. El Consejo Directivo del FA aprobó la ejecución del macroproyecto, mediante el Acta No.3 del 18 de agosto de ese mismo año, por un valor de 98.816 millones de pesos.

Los primeros estudios de prefactibilidad, adelantados en el marco de un convenio firmado entre SERVIVIENDA, el MVCT y Colombia Humanitaria dieron elementos para que la Comisión Intersectorial determinara en septiembre de 2011 a la vereda Valderrama 108 ha - El Pomarrosso como lugar de reasentamiento. En octubre de ese mismo año se anunció el Plan Integral de Desarrollo Urbano (PIDU), para el cual el MVCT preparó un documento técnico que sirvió de soporte para su anuncio<sup>11</sup>. Los estudios de prefactibilidad terminaron en abril de 2012 y a partir de ese momento el FA asumió la estructuración y ejecución del macroproyecto (Fondo Adaptación, 2015).

En respuesta a lo anterior, Colombia Humanitaria (subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades<sup>10</sup>) dio la asistencia humanitaria a la población de Gramalote, lo que incluyó la entrega de mercados y kits de aseo, arriendos temporales, reparación de viviendas, construcción de albergues, obras menores en el municipio como: reparación de una vía y tres taludes contenidos, rehabilitación de sedes educativas, canalización de caños y programas de apoyo a emprendimientos.

<sup>10</sup> Ahora Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD, el cual fue creado con fines de interés público de asistencia social para atender las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad.

<sup>11</sup> Resolución 0018 del 25 de octubre de 2011



### ■ ¿Qué hizo el Fondo Adaptación?

En conjunto con la Mesa de Trabajo de Gramalote<sup>12</sup> y el Fondo Adaptación se definieron cuatro fases, para la ejecución del macroproyecto, las cuales se muestran en la Figura 1.9. En cada fase del desarrollo del proyecto se han trabajado dos líneas de acción estrechamente relacionadas: una técnica y, una de acompañamiento social<sup>13</sup> y reactivación económica, las cuales han avanzado de manera simultánea (Fondo Adaptación, 2015). La última fase del reasentamiento, está programada para que finalice en diciembre de 2018 con la consolidación de emprendimientos, planes de vida y oferta de servicios.

El avance en la ejecución de estas fases ha sido lento (ver Figura 1-11). A la fecha, luego de casi cuatro años de inicio del macroproyecto, se encuentra en desarrollo

<sup>12</sup> La mesa de trabajo de Gramalote se creó en abril de 2012 con el fin de articular las relaciones entre los niveles nacional, departamental y local, que permitieran involucrar a todos los actores en la toma de decisiones, frente al proceso de reasentamiento.

<sup>13</sup> Ver sección 1.3.3 en donde se detalla el acompañamiento social.

la segunda fase, que consiste en la preparación para el traslado, que se espera termine en junio de 2016; no obstante, es importante mencionar que, además del cambio en el lugar de reasentamiento, los componentes de las dos primeras fases constan de actividades complejas y dispendiosas, lo cual se ve reflejado en las ponderaciones asignadas para el cálculo de cumplimiento de metas en los reportes de seguimiento presentados a los entes de control por parte de Fondo Adaptación (Fondo Adaptación, 2015).

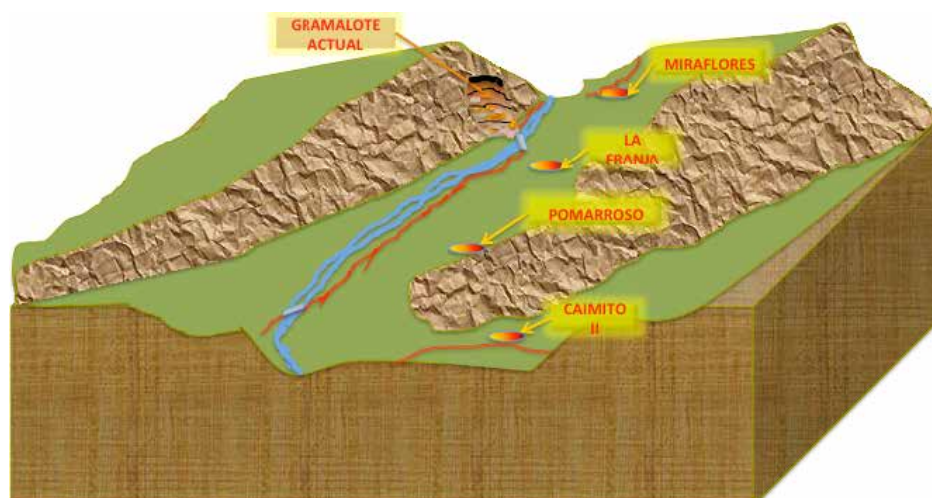
En la fase de estructuración y pre-traslado, bajo responsabilidad del FA, se realizaron estudios adicionales de factibilidad, decisión que resultó de las primeras reuniones con la mesa de trabajo de Gramalote, y que incluyó criterios adicionales los cuales se consolidaron en una matriz multicriterio para seleccionar un lote seguro. Dentro de esos nuevos criterios se incluyeron la estabilidad, el clima, las vías, la articulación regional y urbano-regional, servicios públicos, medio ambiente y tiempo de desarrollo del proyecto. Estos permitieron concluir que el lugar más apto para el reasentamiento era la vereda Miraflores 53 ha (ver Figura 1-12).

**Figura 1-11 Fases de ejecución del macroproyecto Gramalote**



Fuente: Econometría con base en el instrumento de seguimiento por sectores, noviembre de 2015

**Figura 1-12 Ubicación Gramalote antiguo y lugares de reasentamiento (inicial y definitivo)**



Fuente: Tomado del Plan de reasentamiento de la población habitante en el casco urbano de Gramalote, Fondo Adaptación (2015)



Cuando el Consejo Directivo del FA aprobó la postulación del MVCT, 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. Dado lo anterior, fue necesario, dar un paso atrás en lo que ya se había avanzado técnicamente, y por otro, se generaron tensiones con la comunidad debido a la divergencia entre las expectativas iniciales y la decisión final del lugar de reasentamiento.

De esta experiencia, se resalta el trabajo interinstitucional a nivel regional que involucró a la comunidad en una mesa de trabajo en la que también participaron la Alcaldía Municipal, la Gobernación de Norte de Santander, la Personería Municipal, una Veeduría Municipal, la policía nacional, representantes de la iglesia y el Fondo Adaptación. Desde el inicio de la mesa se han logrado concertaciones importantes para el avance del proyecto, entre los que se destacan la validación y consolidación del Plan de Reasentamiento. Adicionalmente, la comunidad se ha sentido involucrada y cercana a las decisiones que se han tomado desde el nivel central.

La legalización del terreno concluyó en 2014, con la revisión ordinaria y extraordinaria del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) que permitió habilitar el uso del suelo del nuevo casco urbano en Miraflores<sup>14</sup>. Ese año se adelantó la gestión predial para comprar las propiedades del terreno y se realizó la contratación de los diseños de infraestructura, urbanísticos y arquitectónicos.

En esta misma fase se adelantaron los estudios socioeconómicos, los cuales se iniciaron en junio de 2012 en cabeza de la Universidad Simón Bolívar y en 2013 se dio inicio a una fase a cargo de la Universidad de Pamplona.

A partir de noviembre de 2014, se dio inicio a la fase de preparación para el traslado, durante esta fase se consolidó el Registro final de Familias Habitantes e Inventario de Predios y Propietarios del antiguo casco urbano de Gramalote (noviembre 2014), y se formuló el Plan de Reasentamiento, que se constituyó en la guía del proceso, la cual incluye, entre otros componentes, los antecedentes, el marco normativo y los procedimientos requeridos, para llevar a buen término el desarrollo del proyecto; además

se estructuraron, contrataron y comenzaron la ejecución de las obras de infraestructura, urbanismo, viviendas y equipamientos (Fondo Adaptación, 2015).

Para la construcción de la vía de acceso al municipio de gramalote ubicado en Miraflores, tramo vial Miraflores - Puente Cuervo, la Gobernación de Norte de Santander adelantó una licitación pública cuyo proponente seleccionado fue el Consorcio Pavimentar – Kivu (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2016). Para el caso del urbanismo, se realizó a través de convocatoria pública del Fondo Adaptación<sup>15</sup>, que se abrió en febrero de 2015 y para la cual se seleccionó al Consorcio Munguí en abril del mismo año. En el caso de la construcción de vivienda, la contratación se dio a través de convocatoria cerrada. Esta fase (de preparación para el traslado) está en curso y se espera que termine a mediados del año 2016 para continuar con las dos fases finales (traslado y post-traslado).

El alcance para el desarrollo de las fases finales se estableció en el Plan de Reasentamiento de Gramalote, el cual define componentes y programas que se resumen en el Cuadro 1.9 (Fondo Adaptación, 2015).

Para realizar la intervención se asignó un presupuesto inicial de 87.000 millones de pesos, monto al que se le hizo una adición presupuestal por medio de habilitación de recursos por parte del Consejo Directivo del FA, debida fundamentalmente a los sobrecostos de invertir en esa zona geográfica. A octubre de 2014, el presupuesto ascendía a la suma de 236.643 millones de pesos y, para finalizar las obras está aprobado un tope de 374.729 millones de pesos.

El Cuadro 1.10 muestra la distribución de recursos por sector a octubre de 2015.

Como ya se mencionó, el modelo de contratación que se desarrolló fue mixto; es decir, hubo convocatoria y licitación pública, así como convocatoria cerrada. La gestión adelantada por el Fondo Adaptación ha sido flexible, apoyándose en la Gobernación de Norte de Santander en el caso de la construcción de las vías, haciendo una convocatoria directa en el caso del urbanismo, etc. De manera adicional, el FA se encarga de verificar el cumplimiento de los términos contractuales definidos para

<sup>14</sup> Acuerdo 019 de 2014 (Concejo Municipal de Gramalote).

<sup>15</sup> Invitación Abierta No. 002 de 2015 cuyo objeto fue “Contratar la ejecución de las obras de urbanismo de la fase I y equipamientos del reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote.”

**Cuadro 1.9 – Componentes y programas del Plan de Reasentamiento**

Componentes	Programas
1. Acceso a un hábitat sostenible y seguro	Selección y adquisición de un lugar seguro
	Habilitación del suelo
	Consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores
	Acceso a una vivienda digna
2. Reconstrucción del tejido social para una comunidad resiliente	Acompañamiento colectivo
	Acompañamiento familiar
3. Desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible	Desarrollo de capacidades
	Rehabilitación económica
	Reactivación económica
4. Gobernanza y fortalecimiento del gobierno local	Manejo del antiguo casco urbano
	Apoyo al fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote
	Ordenamiento territorial integral del municipio
	Gestión pública municipal eficaz
	Sistema de información municipal
5. Prevención y mitigación de impactos a la población receptora	Acciones para la mitigación de impactos a la población receptora
6. Mecanismos de comunicación efectiva y permanente	Diseño e implementación de un sistema de comunicación e información a la comunidad gramalotera

Fuente: Econometría con base en FA, 2015

**Cuadro 1.10 – Distribución de recursos por sector (valores en millones de pesos)**

Valor de recursos aprobados para el Macroproyecto		
Sector	Proyecto	328.602
Sector Transporte	Vía tramo 2 (Miraflores - Puente Cuervo)	23.300
Sector Vivienda	Interventoría urbanismo	5.198
Sector Reactivación	Inversión asociada a la financiación de medios de vida y desarrollo económico	7.730
Sector Saneamiento	Interventoría Sistema externo de acueducto y saneamiento básico	1.241
Sector Educación	Construcción Colegio	7.369
Sector Salud	Construcción Hospital	1.289
<b>TOTAL</b>		<b>374.729</b>

Fuente: Instrumento de seguimiento sectores y Macroproyectos (31/10/2015), Fondo Adaptación.

el desarrollo de las obras, apoyado en la interventoría y en el coordinador del macroproyecto.

La figura de la interventoría de cada contrato es integral y apoya de forma preventiva la ejecución de todas las obras del casco urbano. Esta, a su vez, trabaja de la mano del coordinador del macroproyecto, quien verifica, in situ y periódicamente, el avance de las obras.

Dado el carácter intersectorial del reasentamiento, el coordinador también juega un papel de enlace importante con los demás sectores del FA para reportar avances y centralizar esa información. Desde el nivel central, el sistema de monitoreo se gestiona con el sistema PSA- Project Server Administrator, frente a lo cual se encuentra que es

limitado para lo que el proyecto requiere, dada su magnitud y los diferentes componentes a los que debe hacer constante seguimiento (Zapata, 2015).

Es importante también destacar la utilización de mano de obra local, lo que está previsto en las diferentes contrataciones, dada la obligación de priorizar la vinculación de mano de obra gramalotera. Gracias a lo anterior, hoy se encuentran vinculados a actividades y obras del reasentamiento 361 gramaloteros, 572 de otras áreas de Norte de Santander y 382 de otras regiones. Esta vinculación tiene una enorme capacidad de reactivar económicamente la región. La Figura 1-13 muestra la línea de tiempo de atención a la situación de desastre en sus diferentes etapas.

**Figura 1-13** Línea de tiempo de la atención



Fuente: Econometría con base en Fondo Adaptación y Presidencia de la República<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Presidencia de la República (2014). Página web. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/portal/Especiales/Paginas/Especial-gramalote.aspx#.VyDZ5fnhCM8>

Como ya se mencionó, la Figura 1-13 muestra la línea de tiempo de Gramalote con los hitos del proceso hasta enero de 2016. Entre los momentos que han marcado el proceso de reasentamiento de Gramalote se destacan, por ejemplo, la creación de la Comisión Intersectorial para Gramalote, en abril de 2011 y la posterior selección del predio El Pomaroso en el que inicialmente se propuso la reubicación de la población. La creación de la Mesa de Trabajo en abril de 2012 fue fundamental porque con ella se incluyó a la población en el proceso de reasentamiento y los gramaloteros se sintieron con voz y voto dentro de ese proceso. Adicionalmente, la creación de la Mesa motivó el ajuste de los criterios de evaluación con los que se habían comparado los sectores tenidos en cuenta inicialmente para el reasentamiento y se tomó como herramienta de evaluación una matriz multicriterio. Lo anterior resultó en la redefinición del lugar de reasentamiento, seleccionando de manera definitiva a Miraflores en diciembre de 2012, es decir, dos años después del desastre y ocho meses después de la definición de la primera opción.

La fase de diseños del nuevo casco urbano se inició en diciembre de 2013, y continuó en 2014; para el final de ese año se iniciaron las primeras obras de construcción de infraestructura de saneamiento externo y se formuló el Plan de Reasentamiento, guía para el proceso, y el cual estuvo listo para implementar en abril de 2015. En el transcurso de ese año se adelantaron obras como la construcción de vías y viviendas.

## 1.3 Camino al proceso de reasentamiento de Gramalote

### 1.3.1 Consideraciones técnicas para el proceso de reasentamiento

Desde el punto de vista eminentemente técnico, uno de los aspectos más importantes que soportó la fase de planeación del proceso de reasentamiento, fue la selección del sitio final de ubicación del nuevo Gramalote. El avance o innovación más importante que significó este proceso como parte de las actividades previas a la construcción del municipio, lo constituye la aplicación de una matriz multicriterio concertada entre el FA y las autoridades territoriales y representantes de la comunidad, en la cual no solamente se incluyen variables técnicas relativas al análisis de amenazas y riesgos

geológicos e hidrometeorológicos, sino a la incorporación de componentes de análisis asociados con temas sociales, económicos, institucionales y ambientales.

Es decir, en la selección del sitio se tuvieron en cuenta no solamente el objetivo de no replicar las condiciones previas que tenía el sitio original seleccionado en 1885 para localizar el municipio, las cuales ofrecían un suelo resultado de acumulación de material coluvial altamente susceptible a la remoción en masa<sup>17</sup>, sino otra serie de variables orientadas a garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental del nuevo Gramalote.

De otra parte, la forma en que se fueron desarrollando los estudios técnicos iniciales, los estudios de prefactibilidad y otros estudios adicionales que se fueron requiriendo gradualmente o en la medida en que avanzaba el proceso de discusión y validación con actores sociales e institucionales, arroja también lecciones aprendidas sobre el alcance y planeación que se debe prever para que estos estudios puedan arrojar de manera oportuna información estratégica en la toma de decisiones de futuros procesos de reasentamiento.

En este sentido, y si bien durante febrero de 2011 y posterior a la tragedia, se encargó al entonces INGEOMINAS, hoy Servicio Geológico Colombiano - (SGC), la realización de análisis de tipo geológico y geomorfológico para encontrar una zona apta para el reasentamiento de la población, resultado de lo cual fueron propuestos de manera preliminar cuatro lugares en el área del municipio de Gramalote (Pomaroso, Miraflores, Teherán y San Luis<sup>18</sup>), solamente hasta mayo del mismo año el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), en conjunto con Colombia Humanitaria contrataron con SERVIVIENDA un estudio de prefactibilidad propiamente dicho para la selección del sitio de reubicación, que consideró no solamente los

<sup>17</sup> En general los materiales coluviales se caracterizan por contener gravas angulosas a subangulosas, sin selección ni estratificación aparente, con regular a pobre consolidación. Los depósitos coluviales se pueden originar por: (i) Formaciones en la base de laderas, y (ii) transportados por la gravedad: (Movimiento de material suelto- Erosión y transporte por agua no canalizada).

<sup>18</sup> Se había considerado también inicialmente el denominado predio San Luis, el cual fue descartado por encontrarse en área del municipio de Salazar de Las Palmas. La opción de Teherán también fue desechada por existir evidencia de presencia de fallas geológicas.

temas técnicos inicialmente señalados por el SGC, sino también aspectos sociales, económicos e institucionales.

Como resultado inicial de este estudio, en septiembre de 2011 el MAVDT había anunciado la selección definitiva del sector de Pomarroso para la reubicación de Gramalote. Posteriormente, y teniendo en cuenta que el estudio de prefactibilidad indicado finalizó en el primer trimestre de 2012, durante el mes de abril del mismo año el MAVDT y la Comisión Intersectorial creada en 2011, presentaron a la comunidad de Gramalote y al FA los resultados finales del estudio.

En este punto, cobra especial relevancia la decisión tomada por el FA, quien a partir de abril de 2012 asumió oficialmente la responsabilidad por el proceso de reasentamiento, de complementar los estudios iniciales efectuados en el 2011 por el SGC, con el fin de evaluar en detalle las amenazas potenciales de remoción en masa de los dos sitios seleccionados o propuestos inicialmente por dicha entidad (Pomarroso y Miraflores). Los resultados de estos nuevos estudios, finalizados el 3 de julio de 2012, fueron sometidos por el FA para divulgación y consulta con una Mesa de Trabajo en la que participaron representantes del municipio de Gramalote (incluyendo el Concejo Municipal), departamento de Norte de Santander y la Personería, entre otros actores.

Estos estudios indicaron que ambos predios presentaban algún tipo de amenazas para el reasentamiento, por lo cual, se identificaron las medidas de mitigación que sería necesario adelantar en cada caso y, ante este nuevo escenario la Comisión Intersectorial conformada en 2011, tomó la decisión, a instancias de la Procuraduría General de la Nación, recomendar la incorporación de nuevas zonas u opciones de reasentamiento. Por lo cual, se incluyeron las zonas denominadas como La Franja, en la carretera principal de Gramalote y el predio Caimito II, localizado en el municipio de Santiago y la necesidad de efectuar estudios adicionales.

Con estos antecedentes, en agosto de 2012, se tenía un nuevo escenario con cuatro sitios posibles (Pomarroso, Miraflores, La Franja y Caimito) para la reconstrucción del casco urbano de Gramalote, sobre los cuales la Mesa de Trabajo y el FA acordaron el establecimiento de una Matriz Multicriterio, con el objetivo de optimizar el análisis de las opciones considerando las siguientes variables:

- (i) estabilidad de terrenos, con base en estudios iniciales efectuados por el SGC, y complementados con estudio de la Sociedad Colombiana de Geotecnia,
- (ii) longitud de las vías de acceso a ser construidas sobre el parámetro acordado en la mesa de que el nuevo Gramalote sea un sitio de paso y no el punto final de una ruta (con base en estudios previos de SERVIENDA y complementados por la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación),
- (iii) disponibilidad de agua para surtir a la población a través de nuevo acueducto municipal y localización de descarga de aguas servidas (con base en análisis inicial de CORPONOR, el FA determinó puntos de bocatoma de acueducto y descarga de aguas servidas de cada una de las opciones),
- (iv) articulación regional y urbano rural (distancia de cada una de las opciones a los municipios de Cúcuta, Lourdes y Villa Caro, así como a cada una de las 24 veredas del municipio, análisis realizado por la Universidad Simón Bolívar,
- (v) análisis de pisos térmicos de cada una de las opciones,
- (vi) oferta de servicios ambientales de cada uno de los ecosistemas presentes en las opciones evaluadas, y
- (vii) tiempo que tomaría el proceso de reasentamiento (medidos desde la selección del lote hasta la finalización de la reconstrucción; análisis efectuado por el FA). En este contexto, el análisis de estabilidad indicó que los menores costos de mitigación por amenaza geológica eran los que ofrecía el predio Miraflores (la Franja y Caimito, duplican los costos por m<sup>2</sup> de Miraflores); en el caso de la longitud de vías la opción más favorable también es Miraflores (7 km, frente a 25 km de Pomarroso, Caimito y La Franja con 10 Km).

Respecto de la articulación regional y urbano rural las opciones de Caimito y la Franja están mejor ubicadas respecto de Cúcuta y Villa Caro, mientras que Miraflores la tiene en relación a Lourdes, del mismo modo la mejor ubicación frente a las Veredas la tienen La Franja y Miraflores respectivamente, y la más desfavorable es de Caimito y Pomarroso. Las distancias más cortas para bocatoma de acueducto y emisario final de alcantarillado



las tienen en su orden Caimito y la Franja, seguidos de Miraflores y en último lugar Pomarroso. Desde el punto de vista ambiental se determinó que la opción de Miraflores tendría menor presión o afectación sobre los ecosistemas naturales. Finalmente, y en relación con el tiempo de construcción, las opciones de Miraflores y Caimito tomaría 3.5 años, un menor tiempo que en Caimito (4 años) y Pomarroso (4.5 años).

Con todos los resultados descritos, se concluyó que la mejor opción era la de Miraflores y el 30 de octubre de 2012 el FA presentó esta opción a la comunidad de Gramalote y se creó una Comisión de Ciudadanos para evaluar la Matriz Multicriterio descrita, habiéndose dado respuesta el 22 y 29 de noviembre a inquietudes formuladas por esta Comisión.

Como balance general de todo este proceso, y sin considerar que posteriormente a los hechos descritos algunos miembros de la comunidad de Gramalote continuaban insistiendo en que la mejor opción era la del predio Pomarroso, se puede concluir que si se considera el encargo inicial de estudios al SGC en febrero de 2011 y la respuesta del FA a preguntas de la Comisión de Ciudadanos sobre el análisis efectuado a partir de la Matriz Multicriterio que arrojó como mejor opción al predio Miraflores, el tiempo total que tomo la preparación de estudios y definición final del sitio de reasentamiento de Gramalote tomó cuando menos 22 meses calendario.

Durante este periodo se observa que:

- (i) a pesar de que se encargaron estudios técnicos de amenazas geológicas al SGC en febrero de 2011 por el MAVDT y Colombia Humanitaria, nuevamente el FA encargó en abril de 2012, estudios adicionales al 2012, los cuales a su vez fueron complementados en el segundo semestre de 2012 por la Sociedad Colombiana de Geotecnia. Es decir, que, si se hubieran tenido más claro desde el principio el alcance de los estudios técnicos que se requería para determinar la amenaza geológica, incluyendo además el costo de las medidas de mitigación de las opciones, se hubiese ahorrado un tiempo valioso en la ejecución de los estudios,
- (ii) la definición de la necesidad de evaluar nuevas opciones y un análisis integral a través de una Matriz Multicriterio, cuando ya se había efectuado

un estudio de prefactibilidad por SERVIVIENDA, muestra que este último estudio no tenía el alcance y enfoque que finalmente se requería para efectuar un análisis integral de opciones, y,

- (iii) la contratación de estudios técnicos de opciones de reasentamiento limitados a la amenaza geológica y sin un alcance suficiente del tema (estudios iniciales con el SGC) y/o de prefactibilidad que no consideraron de manera concertada con los actores sociales e institucionales involucrados un conjunto de variables para determinar las opciones a evaluar la viabilidad de cada una de ellas (SERVIVIENDA), generaron que no se tuviera en una etapa inicial o intermedia (2011) un análisis consolidado e integrado de opciones con el nivel suficiente de definición técnica, económica y de validación con las instituciones y comunidad involucrada. Esta situación se tradujo en que el MAVDT haya incluso anunciado la opción de Pomarroso en 2011 como definitiva cuando el análisis posterior multicriterio (2012) mostró que en muchos aspectos está no era la opción más indicada.

Una de las lecciones aprendidas en esta fase del proceso de reasentamiento, es que no es eficiente iniciar el análisis técnico de opciones de reasentamiento basadas únicamente bajo el enfoque de amenazas geológicas, sino que estos estudios deben ser parte del desarrollo de una evaluación estratégica y/o análisis multivariado cuyo alcance sea propuesto, consultado y acordado previamente con los actores sociales institucionales y sociales involucrados.

### 1.3.2 Actores que han intervenido en el proceso

En el proceso de reasentamiento de Gramalote han participado varios actores en diferentes niveles: municipal, departamental y nacional. En un primer momento la Gobernación de Norte de Santander activó los mecanismos de coordinación para la respuesta inicial de atención al desastre natural, los cuales estuvieron a cargo del Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (**CREPAD**) y posteriormente la alcaldía de Gramalote declaró la situación de desastre municipal, momento a partir del cual se estableció el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (**CLOPAD**), cuyo propósito, entre otros, fue elaborar un plan de acción que diera respuesta a la emergencia.

A nivel nacional, la **Dirección de Gestión del Riesgo (DGR)**<sup>19</sup> y **Colombia Humanitaria**<sup>20</sup>, fueron los primeros actores en responder a la crisis, brindando asistencia humanitaria a la población de Gramalote. La DGR presentó ante las diferentes instancias públicas y privadas el “Plan integral de acción específico para el manejo de la emergencia generada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011”, en el que estableció la prioridad de llevar a cabo el reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote (Fondo Adaptación, 2015).

En enero de 2011, **INGEOMINAS**<sup>21</sup> fue encargado de realizar los estudios geológicos y geomorfológicos para determinar la causa del desastre y buscar un terreno apto para el reasentamiento. El resultado de este diagnóstico fue la identificación de un grupo de potenciales terrenos para el reasentamiento, sobre los cuales **SERVIVIENDA** (Fundación Servicio de Vivienda Popular) realizó un estudio de prefactibilidad para la selección.

Adicionalmente, se creó la “**Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote**” con el Decreto 1159 del 8 de abril de 2011, la cual fue presidida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). La Figura 1-14 muestra los diferentes actores que integran la Comisión.

El objetivo de la Comisión fue “coordinar todas las acciones necesarias para apoyar técnica, jurídica y financieramente a las entidades públicas en la implementación de las decisiones que, en el marco de sus competencias, adopten para atender la grave crisis presentada en dicho Municipio” (Decreto 1159/2011). Dicha Comisión estaba facultada para invitar de manera permanente a las reuniones al Gobernador del Departamento de Norte de Santander y al Alcalde del Municipio de Gramalote, quienes tendrían derecho a voz en las sesiones. En agosto de 2013, con el Decreto 1773, se derogó parcialmente el Decreto 1159<sup>22</sup> y se reasignaron

<sup>19</sup> Dirección de Gestión del Riesgo, ahora Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

<sup>20</sup> Subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo FNGRD) encargada de coordinar las actividades relacionadas con las fases de atención humanitaria y rehabilitación.

<sup>21</sup> Actualmente Servicio Geológico Colombiano o SGC, agencia adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

<sup>22</sup> Excepto el artículo 3º que habla de las funciones de la Comisión.

**Figura 1-14** Integrantes de la Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote



Fuente: Econometría con base en el Plan de reasentamiento de la población habitante en el casco urbano de Gramalote, Fondo adaptación (2015).

las funciones de la Comisión Intersectorial al Consejo Directivo del Fondo Adaptación.

Dentro de las labores realizadas por la Comisión estuvo la elaboración y construcción colectiva de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN, liderado por la Dirección de Gestión del Riesgo; se realizaron



nueve reuniones, en las que se logró hacer seguimiento a las responsabilidades acordadas para cada entidad, tomar decisiones para agilizar la atención e identificar las necesidades de la comunidad, apoyando técnica, jurídica y financieramente a las entidades públicas y los demás actores que participaron en el proceso de reasentamiento del municipio. La Comisión se mantuvo en funcionamiento, principalmente, para la fase de atención en la cual participaron de manera activa la Dirección General de Riesgo, la Gobernación, la Alcaldía, INVIAS, el MVCT y Colombia Humanitaria. Para la fase de adaptación, el Fondo Adaptación tomó el liderazgo y con el Decreto 1773 mencionado, se ratificó su responsabilidad del proceso<sup>23</sup>.

Una instancia fundamental para el proceso de reasentamiento fue la **Mesa de Trabajo de Gramalote** de la que participaron la Alcaldía Municipal, la Gobernación de Norte de Santander, la Personería Municipal, una Veeduría Municipal, el Fondo Adaptación, la Asociación de Juntas de Acción Comunal, el párroco y un representante de la Comunidad. Desde abril de 2012 esta mesa se constituyó como el principal espacio de discusión, negociación, socialización de avances y toma de decisiones para el proceso de reasentamiento.

**AECOM**<sup>24</sup> ha sido un actor clave, dado que en 2013 fue seleccionado por el Fondo Adaptación para ejercer la gerencia integral del proyecto de reasentamiento bajo la supervisión de la Subgerencia de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación, lo cual estuvo en vigencia hasta febrero de 2015, cuando el Fondo retomó la gerencia del proyecto, a través de la figura de un coordinador del macroproyecto. AECOM, por su parte, continuó con el desarrollo del componente social.

En el componente social, las **universidades Simón Bolívar y de Pamplona** fueron las escogidas para ejecutar las fases 1 y 2, respectivamente. Más adelante se detalla su participación y responsabilidades en cada fase.

<sup>23</sup> La Comisión definió inicialmente dos fases para atender la emergencia de Gramalote: la de atención y la de adaptación. Luego, al interior del Fondo Adaptación, se definieron las fases para el proceso de reasentamiento a su cargo.

<sup>24</sup> Proveedor mundial de servicios profesionales de apoyo técnico y de gestión para clientes públicos y privados de todo el mundo. La compañía opera en tres segmentos: servicios de diseño y consultoría, servicios de construcción y servicios de administración (Fondo Adaptación, AECOM, MINHACIENDA, n.d.)

La Figura 1-15 presenta el mapa de actores, en el cual se asocia su participación a momentos específicos del proceso de reasentamiento de Gramalote.

### 1.3.3 Acompañamiento social al proceso de reasentamiento

El componente social se incluyó de manera transversal en las cuatro fases de desarrollo del macroproyecto Gramalote, desde que quedó a cargo del Fondo Adaptación y, cuando entró en el proceso de manera activa la Mesa de Trabajo de Gramalote, momento en el cual se definió el plan de acción para el reasentamiento.

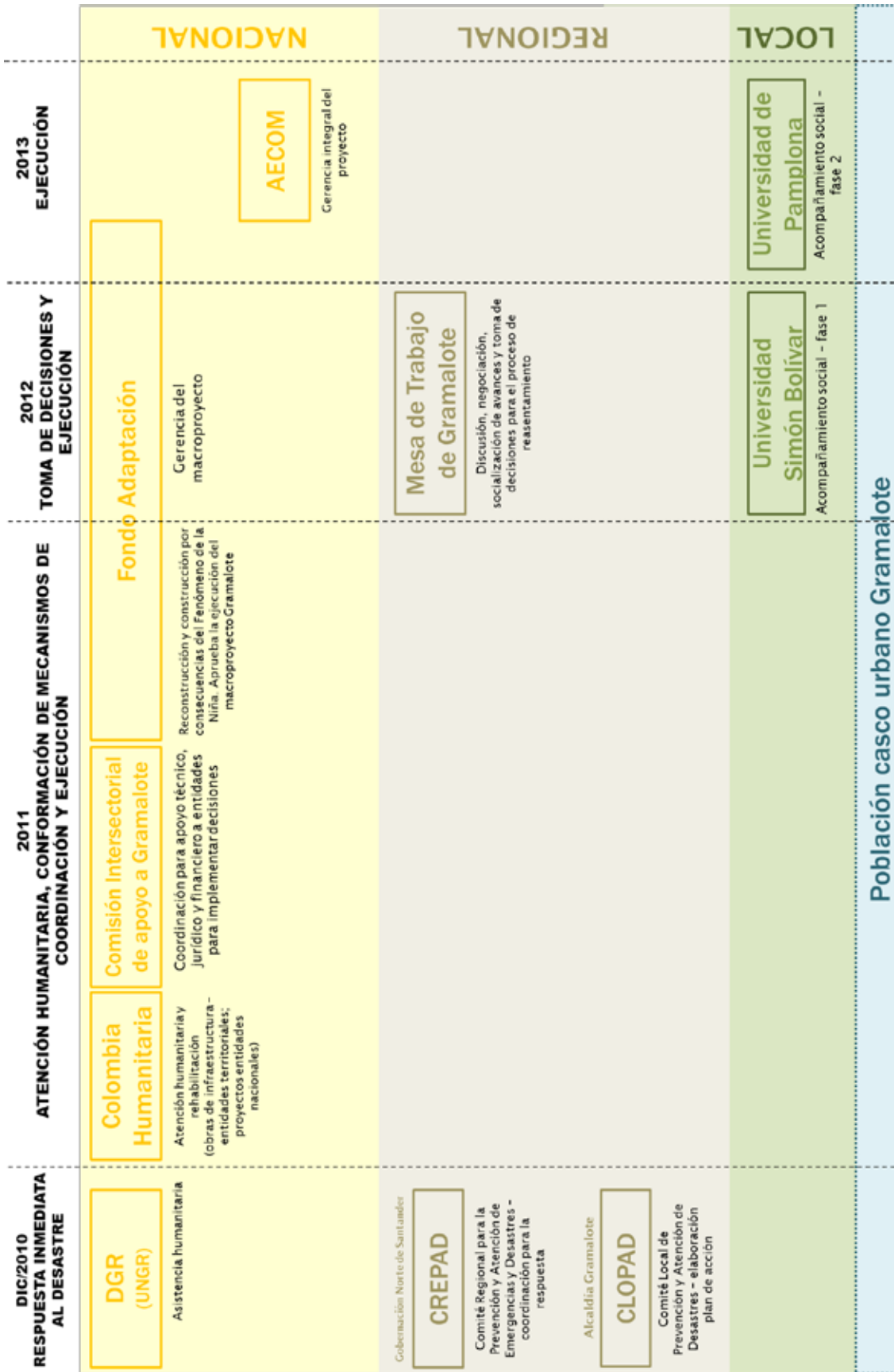
[...] es un plan de reasentamiento que nosotros logramos como mesa de trabajo, que es...digamos, es integral. Ahí van otras cosas de la parte social, ahí va cobijado muchas cosas que la comunidad quizá no percibe porque se enfoca solamente allá en su casa, pero ya en ese plan de reasentamiento va la parte social, la parte humana que es la que quizá no se ve; es un trabajo que no es tangible pero ahí va un trabajo esencial que cobija todas las propuestas que se plantearon en las discusiones con el Gobierno Nacional en cabeza del Fondo Adaptación. [...] se sacó un plan de reasentamiento bueno y la comunidad sale bien beneficiada de este proceso (Carvajal, 2016)

Así, en la primera fase del proceso, la Universidad Simón Bolívar fue la elegida para realizar las labores de gestor social, cuyas responsabilidades se centraron en la actualización y cierre del censo de las familias damnificadas, la identificación de los impactos generados por la desaparición del casco urbano en las veredas del municipio y la formulación de proyectos y actividades para el apoyo socioeconómico a las familias, hasta el momento de su traslado y a la población rural hasta la reconstrucción del casco urbano<sup>25</sup>. La duración del contrato, firmado el 22 de junio de 2012, fue de tres meses y medio, y definió siete resultados para su ejecución, así:

- Actualización de información sobre la situación de las familias y unidades económicas y damnificadas en múltiples dimensiones.

<sup>25</sup> Tomado del Contrato 056 de 2012 entre el Fondo Adaptación y la Universidad Simón Bolívar. Disponible en línea: <http://fondoadaptacion.gov.co/contrato-no-056-de-2012/>

**Figura 1-15** Mapa de actores



Fuente: Econometría con base en el Plan de reasentamiento de la población habitante en el casco urbano de Gramalote, Fondo Adaptación (2015)

- Identificación de necesidades, expectativas y problemas de las familias del sector urbano.
- Identificación y evaluación de problemas y necesidades de la población rural.
- Diseño de programas y proyectos de carácter económico, cultural y psicosocial, como soporte al proceso de reasentamiento de las familias de las áreas rurales.
- Diseño de proyectos socioeconómicos, psicosociales y sociales para fortalecer las dinámicas económicas de las veredas hasta la construcción del casco urbano, que perduren para el restablecimiento de redes con el nuevo pueblo.
- Diseño de un sistema de información para procesar datos y hacer seguimiento a unidades económicas y familias censadas.
- Diseño y ejecución de una estrategia de comunicación del proyecto, orientada a las poblaciones rural y urbana, así como para actores.

Para la segunda fase, la Universidad Simón Bolívar manifestó no estar en capacidad de continuar con el proceso (Contraloría General de la República, 2013) por lo que el Fondo Adaptación buscó otro actor local que pudiera continuar como responsable del componente social; así entró en escena la Universidad de Pamplona. Para esta fase el Fondo explicó que:

...para agilizar el proceso y cumplir con el plan de trabajo se ha identificado una institución local, dispuesta a aportar recursos de contrapartida, con experiencia en temas sociales para que apoye al Fondo en el desarrollo de todas las actividades relacionadas con el acompañamiento social del proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote. Con esto, además, se fortalecen las capacidades locales para el manejo de situaciones similares, se genera empleo en la zona y se disminuyen los costos operativos del proyecto (Convenio interadministrativo 010 de 2013 entre el Fondo Adaptación y la Universidad de Pamplona)

Así, el 7 de mayo de 2013 se firmó el Convenio con la Universidad de Pamplona, cuyo plazo de ejecución se definió en dos años, por un valor de 5.872 millones de pesos; de esos 5.329 fueron aporte del FA y 543 millones de pesos fueron aporte de la Universidad. La estrategia de

acompañamiento definida en el convenio debía integrar los componentes que se relacionan en el Cuadro 1-11.

La participación de la Universidad de Pamplona generó confianza en la comunidad por ser un actor local y con experiencia en intervenciones sociales; en mayo de 2015 finalizó ese convenio.

De otra parte, la empresa AECOM contratista del Fondo Adaptación, tiene a su cargo el acompañamiento a las comunidades de Gramalote en temas jurídicos, familiares, así como el apoyo institucional en el fortalecimiento de la alcaldía para administrar el municipio que se va a entregar.

En este orden de ideas, una de las tareas más importantes de AECOM hasta el momento ha sido la socialización y abordaje integral de todas las medidas del Plan de Reasentamiento, que se hizo de manera participativa desde el año 2015 a través de 18 talleres, cada uno con grupos entre 80 y 100 personas, los cuales se distribuyeron por tipo de población, habitantes (tenedores simples y propietarios) y no habitantes (propietarios), según la clasificación del Plan.

La socialización tuvo como objetivo principal darles a las comunidades afectadas las herramientas necesarias para comprender sus derechos y capacitarlos en cómo el Plan se convierte en su hoja de ruta y en el documento clave al que pueden recurrir, para aclarar dudas relacionadas con el proceso de reasentamiento.

El acompañamiento social de AECOM, además de lo mencionado anteriormente, se basa en proyectos y programas que responden a cada uno de los componentes del Plan de Reasentamiento. Es así como, para el componente de “**Acceso a un hábitat sostenible y seguro**”, el acompañamiento se ha centrado en los procesos jurídicos, como por ejemplo el de formalización de la tierra, apoyo a la construcción del esquema de ordenamiento territorial y acceso a una vivienda digna.

En cuanto al componente de “**Reconstrucción del tejido social para una comunidad resiliente**”, el papel de AECOM se ha centrado en el acompañamiento familiar y colectivo, destacándose del acompañamiento familiar, donde se brinda atención personalizada a cada familia a través de la figura de “asesores familiares” y la construcción de planes de vida para el momento del traslado y post-

**Cuadro 1-11 Componentes estrategia de acompañamiento social fase 2**

<b>Componentes</b>	<b>Descripción</b>
<b>Gestión, planificación y articulación</b>	Establecimiento de mesas de diálogo para participación de las comunidades en las actividades de reasentamiento.
	Perfeccionamiento de convenios y alianzas.
	Definición de tipologías de viviendas a asignar.
	Establecimiento y gestión de mecanismos de coordinación con las instituciones a cargo del urbanismo, ordenamiento territorial.
	Gestión de obras.
<b>Desarrollo de capacidades organizacionales y humanas</b>	Mapeo de actores y análisis de capacidades de las organizaciones sociales que participan en el proceso de reconstrucción de Gramalote.
	Apoyo en la formulación y puesta en marcha de una estrategia de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de esas organizaciones.
	Elaboración de un diagnóstico de sus necesidades técnicas, tecnológicas y profesionales, con una propuesta (puesta en marcha) de formación en estos aspectos en instituciones de primer nivel y en diferentes contextos.
<b>Atención psicosocial</b>	Diagnóstico para determinar el nivel de atención a las familias y sus necesidades en materia psicosocial.
	Establecimiento de un programa psicosocial de corto plazo para la población de alto riesgo.
	Definición de estrategias para la conformación de comunidades resilientes.
<b>Generación de ingresos y estabilización socioeconómica</b>	Identificación de alternativas de generación de ingresos y estabilización socioeconómica.
	Formación y capacitación de personas vinculadas a emprendimientos productivos.
	Fortalecimiento organizacional de grupos de trabajo identificados.
	Apoyo a la operación y puesta en marcha de emprendimientos.
	Constitución de acuerdos y estrategias comerciales para proyectos productivos.
<b>Comunicación e información pública</b>	Identificación y puesta en marcha de proyectos para orientar la actividad productiva del municipio.
	Diseño de un sistema de atención de quejas y reclamos para comprender la percepción de la comunidad sobre el proceso de reconstrucción.
	Establecimiento de espacios de participación para la producción de contenidos comunicacionales.
	Organización de reuniones comunitarias.
	Definición de una estrategia de comunicación.
<b>Fortalecimiento del gobierno local</b>	Desarrollo de material audiovisual para el desarrollo del proyecto.
	Desarrollo de un estudio comparativo de otros municipios similares a Gramalote.
	Apoyo al gobierno municipal en el establecimiento de una estructura capaz de liderar el proceso de reasentamiento y hacerlo sostenible.
	Formación del equipo de funcionarios.
	Apoyo técnico para la gestión municipal.
<b>Gestión de la información, monitoreo y evaluación</b>	Apoyo a la celebración de festividades locales.
	Socialización de los resultados del proceso de reasentamiento.
	Validación y cierre del censo y de los estudios socioeconómicos.
	Articulación de información geográfica con la socioeconómica que se produjo en la primera fase.
	Desarrollo de un sistema de información para consolidar las diferentes fuentes de información sobre las familias beneficiarias.
	Identificación de impactos y problemas de las comunidades, así como posibles soluciones.
Apoyo logístico para la ejecución y celebración de las reuniones.	
Garantía de suministro de transporte.	

Fuente: Econometría con base en convenio interadministrativo 010 de 2013 entre el Fondo Adaptación y la Universidad de Pamplona.

traslado. En el acompañamiento colectivo, se ha impulsado la estrategia de auditorías visibles, para la participación ciudadana en el control y seguimiento de las obras.

Se resaltan también los “Encuentros de apropiación”, que tienen como objetivo que la comunidad esté unida, conozca las obras y entienda el proceso de reconstrucción; todo esto construido a partir del concepto del barrio, como la base, para recuperar la identidad comunitaria. De febrero a abril de 2016 se han realizado 7 encuentros de apropiación con la comunidad.

En el componente de **“Gobernanza y fortalecimiento del gobierno local”**, el acompañamiento de AECOM se ha centrado en la adquisición de los predios del antiguo casco urbano, por medio de permutas *“tú me entregas tu lote que tenías en el casco urbano viejo y yo te entrego una casa o un lote”*; así como el fortalecimiento del sistema de gestión del riesgo municipal, con la construcción del llamado S.O.S, que será el lugar desde donde se concentre toda la gestión del riesgo y el desarrollo de un sistema de alertas tempranas en veredas con calificación de mayor riesgo. Finalmente, se ha dado apoyo a la administración local en el desarrollo del sistema de información municipal.

En relación con el componente de **“Prevención y mitigación de impactos en la población receptora”**, se hace acompañamiento a la implementación de las medidas ambientales, de vigilancia y organización de la comunidad frente a los impactos de la obra.

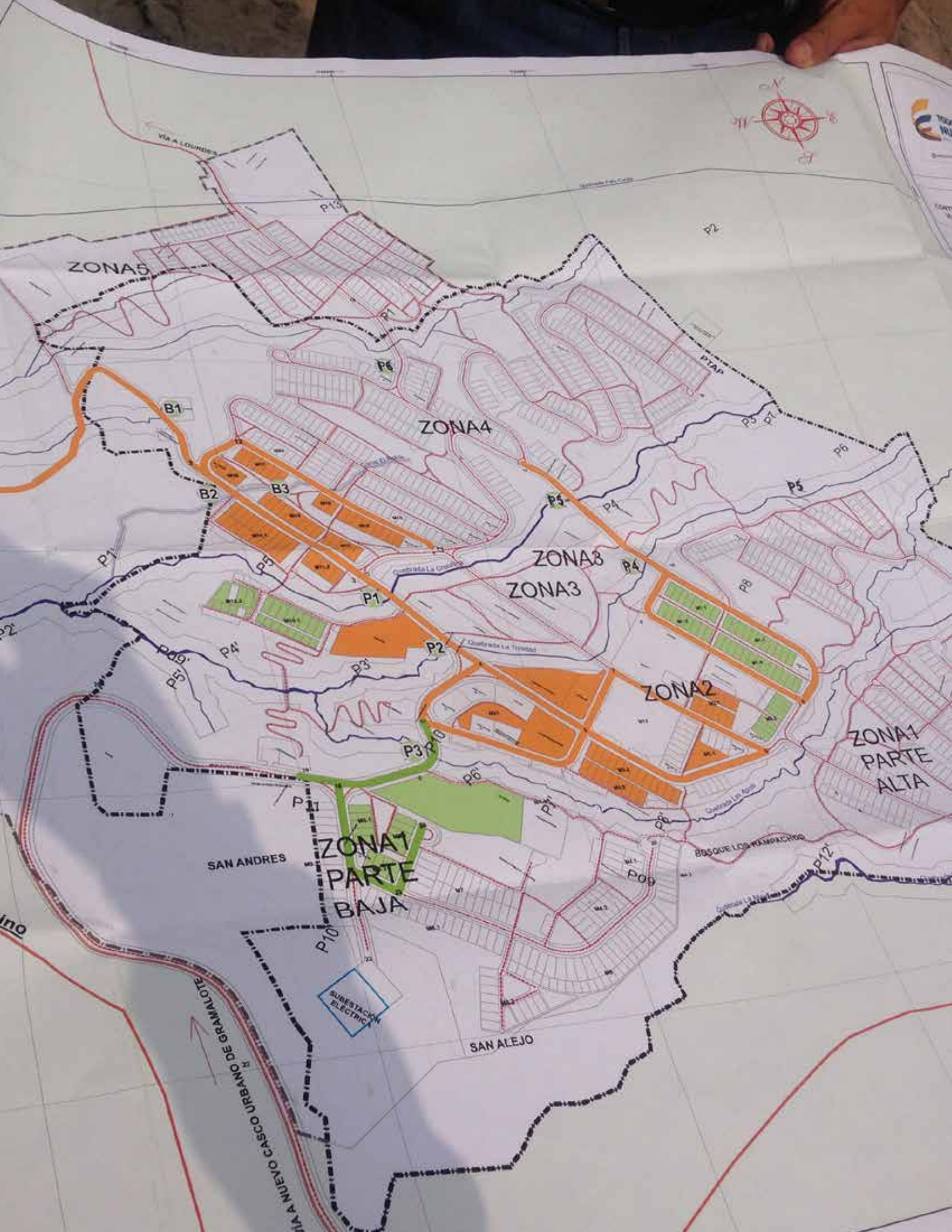
Finalmente, en el componente de **“Desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible”**, se tiene como objetivo facilitar el acceso al empleo y la oferta de servicios de la población gramalotera en las obras de construcción del nuevo casco urbano.

A febrero de 2016, los principales resultados de la implementación del Plan de Reasentamiento son:

- De 631 propietarios, 618 han escogido modalidad de reasentamiento:
  - Colectiva: 616
  - Individual: 2
- Se anunció la asignación de 343 viviendas a familias que vivían en arriendo al momento de la emergencia.

Con estos resultados Gramalote tendrá aproximadamente 950 viviendas.





## CAPÍTULO 2

# Gramalote: Plan de reasentamiento

## 2.1 Componentes del plan de reasentamiento

**A**l considerarse como un documento integral, el Plan de Reasentamiento desarrolla seis componentes de trabajo que integran dieciséis proyectos y una diversidad de medidas de respuesta para atender a los diferentes grupos poblacionales de la comunidad beneficiada. Este apartado tiene como objetivo describir cada uno de los componentes del plan y los proyectos asociados.

### 2.1.1 Componente acceso a un hábitat sostenible y seguro

Este componente cuenta con cuatro proyectos que son, selección y adquisición de un lugar seguro; habilitación del suelo; consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores y acceso a una vivienda digna. Los dos primeros proyectos, asociados al componente, ya se han desarrollado, mientras que los dos últimos se encuentran en ejecución.

- *Selección y adquisición de un lugar seguro:* este proyecto cuenta con dos fases. La primera consistió en la selección del lugar de reasentamiento, en la cual se tomó la decisión técnica de escoger al sector de Miraflores como nuevo espacio para la reconstrucción del casco urbano. La segunda, se ha relacionado con la gestión predial que tiene como objetivo permitir la adquisición de los predios necesarios para el desarrollo del casco urbano en la vereda Miraflores.
- *Habilitación del suelo:* este proyecto implica la revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Gramalote, donde se hizo necesario, entre otras cosas, la habilitación del suelo rural de la vereda de Miraflores en zona urbana.
- *Consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores:* el proyecto cuenta con cinco fases que son: la dotación de redes de acueducto y alcantarillado; construcción y puesta en marcha de las redes eléctricas, de telecomunicaciones y gas; diseño y construcción de la infraestructura vial; generación y sostenibilidad de espacios públicos y, por último, la construcción de equipamientos para la actividad pública de Gramalote.
- *Acceso a una vivienda digna:* relacionado con el tipo de solución de vivienda a la cual podrán acceder las familias gramaloterías, que dependerá del grado de afectación, de la condición de tenencia que ejercía sobre el predio que habitaba y de la modalidad de reasentamiento que escoja.

---

Imagen: Plano general de la zona del reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote.

### 2.1.2 Componente Reconstrucción del tejido social para una comunidad resiliente

Dentro de este componente se encuentran dos proyectos que son el de acompañamiento colectivo y el de acompañamiento familiar.

- *Acompañamiento colectivo*: el proyecto tiene tres fases que consisten en el diseño e implementación de un proyecto psicosocial comunitario en la fase de pre-traslado; la realización de encuentros colectivos de apropiación del proceso y del nuevo casco urbano y, por último, el apoyo en la formulación e implementación de planes de vida comunitarios en la fase del post-traslado. A febrero de 2016, se está desarrollando el proyecto psicosocial comunitario, como parte de la fase de pre-traslado; así como los encuentros colectivos de apropiación del nuevo casco urbano.
- *Acompañamiento familiar*: el proyecto ha adelantado procesos de atención psicosocial prioritaria a las personas más afectadas por el desastre en la fase de pre-traslado, al igual que apoyo en la formulación e implementación de planes de vida a las familias que opten por el reasentamiento colectivo; el acompañamiento jurídico y administrativo para el traslado al nuevo casco urbano; el apoyo al saneamiento de predios con limitación al dominio por patrimonio familiar que sean objeto del Valor Único de Reconocimiento (VUR) y finalmente, la gestión de la oferta social del Estado para la atención de las familias beneficiarias del plan de reasentamiento.

### 2.1.3 Componente Desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible

El componente de desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible, cuenta en el plan con los siguientes tres proyectos: desarrollo de capacidades; rehabilitación económica y reactivación económica. Los proyectos de este componente están en desarrollo.

- *Desarrollo de capacidades*: consiste en la capacitación y entrenamiento para el empleo, así como la oferta de becas de estudios superiores para los gramaloteros.
- *Rehabilitación económica*: que cuenta con seis fases, apoyo técnico y financiero a pequeños emprendimientos que contribuyan a la rehabilitación

económica de los gramaloteros en la fase de pre-traslado y preparación para el traslado; empleo para los gramaloteros durante la ejecución de las obras; apoyo a emprendimientos para la provisión de bienes y servicios a los contratos de obra del reasentamiento; apoyo a emprendimientos y microempresas que operarán en el nuevo casco urbano para contribuir a la reactivación económica del municipio; acceso a la infraestructura económica en el nuevo casco urbano y por último, apoyo financiero para emprendimiento.

- *Reactivación económica*: que implica el fomento a la localización y promoción de inversión de instituciones públicas y privadas en el nuevo casco urbano de Gramalote y el impulso a proyectos productivos de bienes y servicios agropecuarios y/o agroindustriales para la generación de ingresos y la dinamización económica local.

### 2.1.4 Componente Gobernanza y fortalecimiento del gobierno local

Para este componente se planearon cinco proyectos así: manejo del antiguo casco urbano; fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote; ordenamiento territorial integral del municipio; gestión pública municipal eficaz y el sistema de información municipal.

- *Manejo del antiguo casco urbano*: el proyecto está relacionado con la adquisición de predios declarados en alto riesgo y la adquisición de predios no residenciales.
- *Apoyo al fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote*: con las siguientes fases, instalación de una estación de monitoreo hidrometeorológico; formulación de un proyecto para el desarrollo de un centro de interpretación sobre gestión del riesgo, resiliencia y memoria del desastre en la “Casa de la Cultura”; fortalecimiento del sistema municipal de alertas tempranas; programa de promoción del aseguramiento de la infraestructura pública y privada como medida de reducción de la vulnerabilidad fiscal del municipio ante desastres.
- *Ordenamiento territorial integral del municipio*: que implica el apoyo a la revisión ordinaria del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), con el fin de que



se armonice el ordenamiento territorial del municipio con el nuevo contexto. En el año 2014 se aprobó el nuevo EOT para el municipio.

- *Gestión pública municipal eficaz*: este proyecto cuenta con cuatro fases: el apoyo al establecimiento de un plan de estructura organizacional de la administración municipal eficaz; manejo eficaz de las finanzas públicas; estructuración del modelo de operación de los servicios públicos municipales; y estrategia de sostenibilidad de equipamientos, bienes fiscales y espacios públicos.
- *Sistema de información municipal*: que implica el desarrollo de un sistema de información geográfico y de monitoreo de las familias beneficiarias del proyecto de reasentamiento y transferencia al municipio.

### 2.1.5 Componente prevención y mitigación de impactos a la población receptora

El componente de prevención y mitigación de impactos a la población receptora tiene el proyecto de monitoreo permanente a posibles impactos de las obras de construcción del nuevo casco urbano sobre el recurso hídrico de la vereda de Miraflores. Lo anterior, debido al aumento de población en la zona durante el periodo de construcción y las diferentes intervenciones que implicarán las obras en la zona, para lo cual se debe mantener una constante observación a la provisión de agua y se deben tomar medidas de mitigación a través de planes de manejo ambiental.

### 2.1.6 Componente mecanismos de comunicación efectiva y permanente

Este componente cuenta con el proyecto de diseño e implementación de un sistema de comunicación e información a la comunidad gramalotera. La estrategia de información a los beneficiarios está enfocada a incrementar la confianza de los gramaloteros frente al reasentamiento y así permitirles hacer seguimiento al proyecto y conocer de forma asertiva y directa los diferentes aspectos del proceso.

En este componente ha sido prioritario el conocimiento del Plan de reasentamiento por parte de cada familia, para que comprendan las diferentes medidas previstas y la manera en que estas aplican a cada caso particular.

Finalmente, se conformó un grupo de comunicadores para el desarrollo, que se ha encargado de divulgar periódicamente los avances y novedades del proyecto de reasentamiento y de recoger las inquietudes de la comunidad respecto del trabajo que adelantan las diversas instituciones vinculadas.

## 2.2 Lecciones aprendidas y retos en el proceso de reasentamiento

### 2.2.1 Lecciones aprendidas

En los cinco años desde el desastre que arrasó con el casco urbano de Gramalote, el proceso de reasentamiento ha tenido etapas de diferentes complejidades, de las cuales los actores involucrados han adquirido diferentes aprendizajes, que han contribuido a que el reasentamiento de Gramalote sea un ejemplo de la gestión del riesgo en el país. De esta manera, se recogen aquí las lecciones aprendidas del proceso, con base en el trabajo de campo y en los encuentros con los actores involucrados directamente en la experiencia.

A continuación, se presenta un testimonio de la exalcaldesa del municipio de Gramalote refiriéndose al proceso de reasentamiento del municipio y las enseñanzas que ha dejado al país “La retrospectiva es la ciencia más exacta, porque uno mira para atrás y sabe qué es lo que debió haber hecho mejor” (Rodríguez S. , 2016).

**Participación de las comunidades en las diferentes etapas del reasentamiento.** Uno de los factores de éxito en este tipo de procesos es darles un papel protagónico a las comunidades, que generen corresponsabilidad que contribuirá con la sostenibilidad del reasentamiento. En el caso de Gramalote, la conformación de la mesa de trabajo fue trascendental para que el territorio se viera involucrado y fuera protagonista en la toma de decisiones relacionadas con el reasentamiento; así como indispensable en la construcción del Plan de Reasentamiento.

**Toma de decisiones fundamentadas o con base en elementos de carácter técnico.** En este orden de ideas, es importante que las relaciones entre las instituciones nacionales y las locales fluyan y se fortalezcan, a través de procesos de comunicación que se evidencian en el reconocimiento del otro, a partir del análisis de

los diversos puntos de vista y la buena recepción de opiniones de ambos lados. Se espera que los acuerdos interinstitucionales a los que se llegue no se vean afectados por los cambios en los interlocutores, en otras palabras, las decisiones ejecutivas deben responder a criterios técnicos, antes que, a decisiones, políticas. En torno a este aspecto, la exalcaldesa comenta que: “A veces uno termina sintiendo que los acuerdos que se establecen, se establecen con el gerente y no con la institución o con la entidad” (Rodríguez S. , 2016)

**Definición de protocolos claros para el desarrollo del censo de la población afectada por desastres.** Es importante que las entidades encargadas de dar respuesta a desastres naturales o a emergencias humanitarias, cuenten con protocolos claros para realizar censos de la población afectada, esto es necesario pues del conteo de la población dependerán la entrega de ayudas y la claridad de los procesos a futuro o como en el caso de Gramalote quiénes serán beneficiarios de las medidas del reasentamiento. En el capítulo 3, se puede ver cómo para el caso que aquí compete, el censo de población se identifica como un obstáculo en el proceso, que además generó conflictos en la comunidad, que son necesarios de reparar antes del traslado al nuevo casco urbano.

### 2.2.2 Retos en el tiempo

Así como se generan aprendizajes, los procesos sociales también implican retos a futuro una vez se hayan cumplido los objetivos principales del reasentamiento y la reconstrucción. La identificación de estos retos es fundamental para la sostenibilidad de la experiencia y para una mejor calidad de vida de las comunidades beneficiadas.

Uno de los grandes retos que deberán enfrentarse en el proceso de reasentamiento de Gramalote, es el fortalecimiento de la administración municipal, esto dependerá no solo el mantenimiento de la infraestructura reconstruida, sino además las acciones que darán fundamento a la vida social y económica en el nuevo casco urbano del municipio.

En este orden de ideas, del fortalecimiento de la administración municipal dependerá el éxito de los procesos de estratificación, el pago de servicios públicos y de los impuestos que son la consecuencia de

la formalización de la tierra en Gramalote como parte del proceso de reasentamiento. En el corto plazo, será necesario definir la Unidad de Servicios Públicos, que, según estudios contratados por el Fondo Adaptación, deberá ser gestionada directamente por la administración municipal, por la falta de capacidades de otros entes para realizarlo.

Una vez instalados en el nuevo casco urbano, los gramaloteros tienen el importante reto de construir sentido de pertenencia y usar adecuadamente los espacios públicos con acompañamiento y ayuda de la administración municipal, deberán dar cumplimiento y apropiarse del nuevo esquema de ordenamiento territorial, que es un documento de política innovador<sup>26</sup>, y que a la vez establece una serie de exigencias en el uso de la nueva infraestructura del municipio.

Es necesario un acompañamiento por parte de las entidades ejecutoras después del traslado para garantizar la sostenibilidad del proceso. Esto es importante sobre todo por la baja capacidad institucional de las administraciones locales de municipios de sexta categoría en el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, Gramalote tiene el reto de construir y consolidar una sociedad civil fuerte y comprometida. Esto a través de la recuperación de la organización barrial, donde se fortalezcan las relaciones entre vecindades y se consoliden las Juntas de Acción Comunal.

Finalmente, se identifica como un reto a futuro la estabilidad económica de la comunidad. Será importante que quienes fueron la base comercial y económica del pueblo regresen y se establezcan, pero además que las nuevas iniciativas tengan espacio para crecer. Al respecto la anterior alcaldesa del municipio manifiesta lo siguiente: “Que lleguen otras miradas, que llegue la academia, el turismo”. (Rodríguez S. , 2016).

<sup>26</sup> Este documento se define como innovador ya que incluye elementos adicionales respecto de la utilización del nuevo equipamiento, la nueva infraestructura y los espacios públicos del nuevo casco urbano de Gramalote.



## CAPÍTULO 3

# Componente social: factor fundamental en el proceso de reasentamiento

**E**ste capítulo se propone mostrar cómo el componente social del proceso de reasentamiento de Gramalote, se convirtió en la base y en una de las características innovadoras de este. El capítulo se divide en tres apartados. El primero da cuenta, a través de la profundización en la línea del tiempo, de las experiencias de la comunidad en todo el proceso de reasentamiento, los obstáculos, los logros y la complejidad misma del proceso narrada desde quiénes la vivieron de manera profunda y sentida. Por otro lado, se presentará un panorama a futuro, a partir de las expectativas, retos e ilusiones de la comunidad a corto, mediano y largo plazo. Y, por último, se ahondará en el mayor reto del proceso de reasentamiento que es su sostenibilidad una vez entregado el nuevo casco urbano de Gramalote y finalizada la labor del Fondo Adaptación.

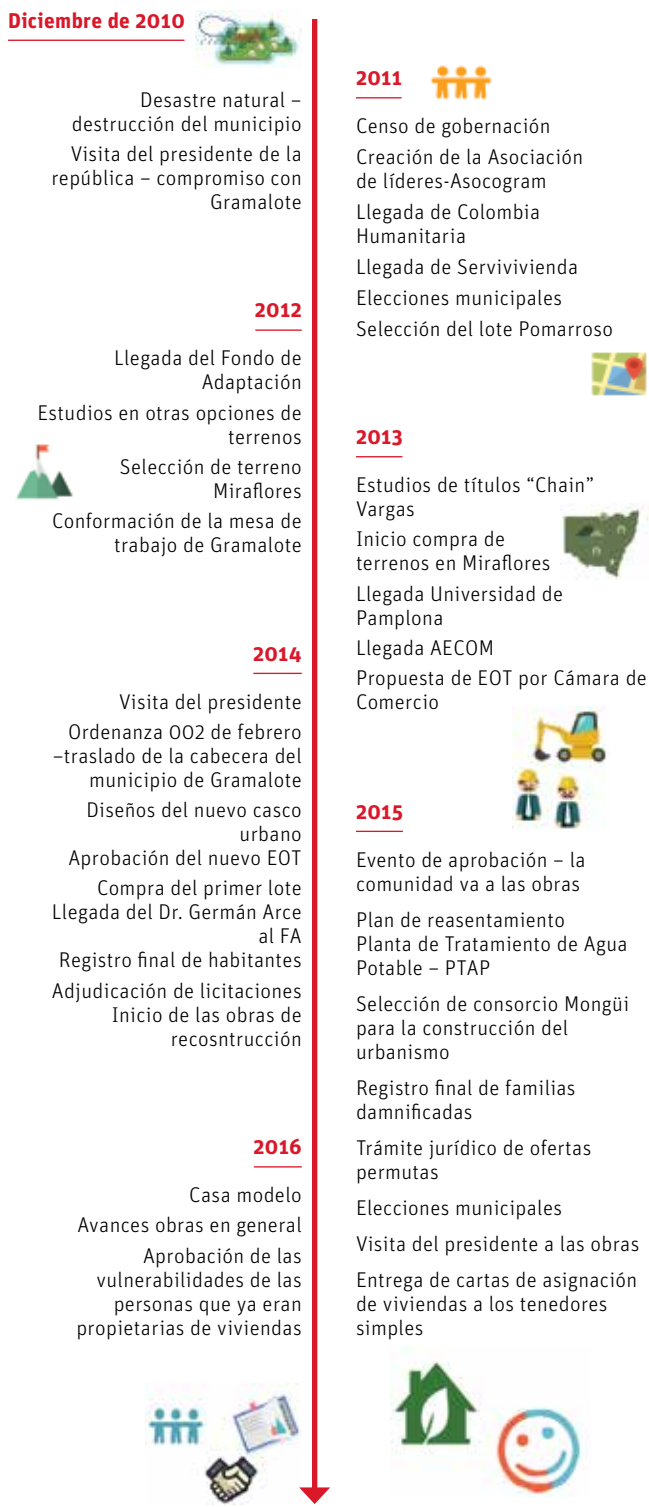
### 3.1 La comunidad y su participación en el proceso de reasentamiento

Para entender el papel de la comunidad y su participación en el proceso de reasentamiento, se desarrolló un taller con líderes comunitarios<sup>27</sup> gramaloteros, con quienes se construyó una línea del tiempo donde se recogieron los hitos más importantes desde el momento del desastre natural hasta el día de hoy. El taller reconstruyó de manera gráfica los sucesos del proceso de reasentamiento y se alimentó de los testimonios de los participantes que fueron quienes vivieron cada uno de estos hitos como una experiencia personal que ha marcado los últimos cinco años de sus vidas. A continuación, la Figura 3-1 presenta gráficamente la línea de tiempo construida de manera participativa con los líderes comunitarios y en la que se reflejan algunos de los momentos claves de lo que lleva el proceso.

---

<sup>27</sup> El 13 de abril de 2016 se realizó el taller en la ciudad de Cúcuta, en el que participaron 11 líderes comunitarios.

### Figura 3-1 Línea de tiempo del Reasentamiento de Gramalote



De los hitos presentados en la Figura 3.1, es importante resaltar y profundizar en algunos, que, según los líderes consultados, marcaron pasos importantes y han contribuido para el logro de la meta de reconstrucción del casco urbano de Gramalote y el retorno y reasentamiento de sus habitantes. En seguida se describen esos momentos claves.

Durante el período de influencia del fenómeno de “La Niña 2010-2011” en Colombia, un deslizamiento ocurrido los días 16 y 17 de diciembre de 2010 destruyó el casco urbano del municipio de Gramalote, lo que implicó la evacuación de los habitantes de esa zona y su dispersión por diferentes municipios del departamento de Norte de Santander; esta situación marcó el inicio de un proceso de reasentamiento de población que lleva cinco años.

Para el año el 2011, las autoridades locales y regionales buscaron la manera de registrar las pérdidas y los damnificados, para lo cual la gobernación de Norte de Santander, decidió realizar un censo de la población afectada para identificar a quienes debían recibir ayuda humanitaria y que más adelante se verían beneficiados de la reconstrucción del casco urbano de Gramalote. Sin embargo, según los líderes participantes del taller, el proceso del censo fue traumático para la población. A continuación, se presentan los argumentos de los líderes al respecto.

“Ahí empezaron todos los problemas...porque hubo gente que no era damnificada y se aprovechó, otros sí estaban y la comunidad los sacó y yo siento que desde ese censo comenzó la división de Gramalote... Después de ese censo se han presentado todos los problemas en la construcción, en títulos. El censo de la comunidad no tuvo la seriedad que debía tener... pero empezó como un circo, usted sí, usted no...” (Líderes, 2016)

También en el año 2011, se contrató a la firma Servivienda para realizar los estudios de prefactibilidad de los posibles lotes en los que se reconstruiría el casco urbano del municipio. Para los líderes comunitarios, el papel de esta firma es cuestionado, pues según ellos en algún momento del desarrollo de los estudios de prefactibilidad y sin argumentos técnicos claros, se tomó la decisión de escoger el lote de Pomarroso como el lugar

donde se realizaría la reconstrucción, siendo ratificado por la visita de la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al lugar y el anuncio público de la selección. La selección del lote ha sido el hito más importante y más conflictivo en el proceso de reasentamiento, así se refieren los líderes participantes a este hito.

“Servivienda en algún momento, se pasó de su función y definió el sitio de Pomarroso y ahí comienza la historia del problema de los lotes”... “La gente siempre que hablábamos de Pomarroso, decía no, no hay agua y la gente peleaba por Pomarroso y ya después hicieron una tarea tan enredadora, les lavó el cerebro para enamorar a la gente de ese terreno”... “Servivienda, aunque hizo unas cosas bien, fue la primera institución que utilizó tantísimo a los gramaloteros y fue un trabajo tan mediocre (Líderes, 2016)

En abril del año 2012 con la llegada del Fondo Adaptación al proceso y la conformación de la “Mesa de Trabajo de Gramalote”, se decidió realizar nuevamente estudios técnicos en las opciones de terrenos seleccionadas con anterioridad. Es así como, aun cuando públicamente se había anunciado Pomarroso como el lote de la reconstrucción, fue necesario tomar la decisión de revocar esa selección y generar nuevamente estudios de prefactibilidad, lo que implicó, según los líderes un proceso comunitario complejo y conflictivo, de desprestigio de las autoridades locales y de enfrentamientos entre habitantes.

En los nuevos estudios se profundizó, a través de una “matriz multi-criterio”, en variables como la seguridad, la provisión de agua y servicios públicos, la conectividad vial, la cercanía con el sector rural, el tema ambiental, entre otras que, según los líderes, no se habían tenido en cuenta en el estudio de Servivienda. Una vez realizado este proceso, en octubre de 2012 se tomó la decisión de seleccionar el lote de Miraflores, que es dónde en la actualidad se está construyendo el nuevo casco urbano de Gramalote.

Ya en el año 2013, comenzó el proceso de reconstrucción, en el cual se realizaron estudios de títulos de todo el antiguo casco urbano de Gramalote y de los lotes del terreno de Miraflores. En este año, también

llegaron al proceso la Universidad de Pamplona, para realizar el acompañamiento psicosocial a la comunidad y AECOM que en un inicio actuó como “gerente integral” del proyecto de Gramalote, para luego enfocar sus acciones al acompañamiento familiar y jurídico de los damnificados.

A partir de 2013 son evidentes los avances en la reconstrucción del casco urbano. Estos avances se consolidaron en 2014 a nivel de infraestructura, y, sobre todo a nivel de la normatividad necesaria para darle piso jurídico al nuevo al reasentamiento; en donde se destaca la aprobación del nuevo Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio en octubre de ese año. Este fue un proceso participativo, donde después de varios debates y discusiones en el concejo municipal, se aprobó por unanimidad. Como se evidencia en el testimonio a continuación, para los líderes fue un logro importante de la comunidad en el proceso y un documento innovador que dio pie para la habilitación del suelo del nuevo Gramalote.

“Fue una lucha” ... “Esa es la etapa más importante del proceso” ... “Se dieron los estudios, se dieron las reglas, por eso lo aprobaron” ... “El esquema se aprobó con unanimidad, porque fue unos debates y unas explicaciones muy bien dadas. Además, en el esquema se hizo un cabildo abierto” “Este proceso siempre ha tenido mucho ruido, cualquier cosa que se da siempre hay alguien haciendo ruido” (Líderes, 2016)

Es así como, con estos avances en marcha, en los siguientes años se consolidó el proceso de reasentamiento. El año 2015 estuvo marcado por la publicación del Plan de Reasentamiento del casco urbano de Gramalote, que constituye la hoja de ruta de todo el proceso. Al igual que el EOT, este plan se construyó de manera participativa y definió los objetivos, los principios y las dimensiones de trabajo del reasentamiento. De acuerdo con testimonios de los líderes:

“Para que llegara el Plan de Reasentamiento fue una lucha de la Mesa, en la que estaba representación de la gobernación, de la alcaldía, el concejo, la comunidad y todo, porque si nos hubiera regido la ley de toda Colombia, nos hubieran dado casas de interés social a todos... La Mesa ahí fue determinante” ... “Es un referente para posibles eventos que pasen en Colombia,

ya hay una ruta para cuando otro pueblo se cae”  
(Líderes, 2016)

En el transcurso del año 2016, los líderes reconocen avances en la infraestructura, como la construcción de la casa modelo y más avances en las obras de urbanismo y de viviendas. Se destaca además en este año, el otorgamiento del derecho a la vivienda en el nuevo Gramalote a propietarios de viviendas en algún otro lugar del país previa confirmación de su situación de vulnerabilidad.

A partir de esta reconstrucción de los hechos, desde las percepciones de los líderes comunitarios, se puede ver cómo el proceso ha sido largo y con obstáculos en sus inicios, generando conflictos comunitarios y políticos. De manera adicional, se resalta la importancia que ha tenido la participación de la comunidad, como punto central y neurálgico de la reconstrucción, lo cual resalta frente a otros procesos sociales en Colombia, en donde la participación de la comunidad no ha sido tan protagonista como en este caso.

### 3.2 Una mirada al futuro

El taller con líderes comunitarios de Gramalote, permitió el diálogo sobre el futuro, las expectativas, ilusiones y los retos que vendrán de la mano con la entrega de la reconstrucción y el traslado de los habitantes al nuevo casco urbano. De esta manera, se recogieron percepciones sobre lo que consideran puede suceder en el corto, mediano y largo plazo, una vez instalados en el nuevo Gramalote.

Las expectativas que se recogieron a corto plazo, es decir en un periodo de tiempo entre uno y dos años después del traslado, se relacionan con el desarrollo económico del municipio, en otras palabras *¿De qué voy a vivir?*; se mencionan además expectativas frente a la adaptación al municipio y al nuevo entorno, qué tanto les van a gustar a los habitantes las zonas verdes, los diseños de las casas y qué tan cómodo va a ser este nuevo Gramalote.

Existen también, expectativas relacionadas con los nuevos gastos que se van a generar, es decir el pago de impuestos, servicios públicos y transporte, que en este caso serán diferentes y posiblemente más altos que en

el Gramalote antiguo. Esto se relaciona con el tema del desarrollo económico y los medios por los cuales pueden generar sustento las familias. Finalmente, se mencionaron expectativas que giran en torno a las obras terminadas, es decir, si a un año del traslado ya podrán usar los equipamientos, la iglesia, las vías, la casa de la cultura entre otras o si deben esperar a que estén terminadas. Al respecto los testimonios se centran en reflexiones como: “Como que si me gustó, como que si me amañó, como si me siento cómoda, que si me voy. Si, muy bien nos entregaron casa, tengo un negocio, pero yo acá no me amañé” (Líderes, 2016)

En el corto plazo también se recogieron ilusiones, que se pueden resumir en temas como una mejor organización del municipio, de la comunidad, mejores experiencias culturales; que exista más unión de los gramaloteros, tener mejores relaciones y volver a empezar dejando atrás los malentendidos del proceso. También existe la ilusión de que “Gramalote sea un jardín, todo el pueblo y que no se pierdan las buenas costumbres que se tenían en el pueblo antiguo, sobre todo la religión” (Líderes, 2016).

En relación con esta mirada a futuro en el corto plazo, se plantean una serie de retos para los habitantes de Gramalote como el cambio cultural, que tiene que ver con una nueva mentalidad frente a temas como el medio ambiente, el cuidado de lo público, sentido de pertenencia y un cambio en la cultura política del municipio. Otro reto que manifestaron los líderes a corto plazo es el de volver a ser municipio, esto se refiere al reencuentro con los vecinos y entre barrios, así como volver a las costumbres de diciembre, semana santa, el día de los locos, el 6 de enero; esto va de la mano con el reto de enamorarse del municipio, donde será de gran importancia la generación de sentido de pertenencia.

En torno a la reactivación económica, las inquietudes que más se resaltaron fueron cómo se logrará reconstruir el comercio, generar dinámicas turísticas y culturales en el municipio, recuperar la integración entre lo urbano y lo rural, que se desarrollen espacios para la educación técnica y superior de los jóvenes y que Gramalote vuelva a ser un eje de desarrollo para los pueblos del occidente de Norte de Santander. Por último, un reto que se convierte a su vez en expectativa es cómo los gramaloteros van a lograr que el municipio con su nueva cabecera sea un ejemplo ambiental y de gestión del riesgo a nivel departamental y

nacional, como una comunidad capacitada y organizada. Uno de los testimonios se refiere a:

“Que realmente volvamos a sentirnos como en casa y volver a ser ese municipio con todas las cosas que hacíamos en el tema cultural, en el tema comercial, generar identidad, volver a ser el Gramalote que era... Volver a querer tanto este pueblo como queríamos el otro, porque por el otro, mejor dicho, todavía lloro, entonces cómo volver a querer ese mismo municipio y enamorarse de ese que nos tocó ahora” (Líderes, 2016)

En este orden de ideas, las expectativas, ilusiones y retos a mediano plazo se relacionan íntimamente con lo mencionado en el corto plazo. Los líderes participantes en el taller, tienen la expectativa que a cinco años del traslado exista una presencia importante de instituciones de educación superior en el municipio; que se promueva el turismo y el intercambio comercial; así como más y mejores oportunidades laborales para los gramaloteros y que las vías terciarias estén en mejores condiciones para el intercambio comercial y social entre lo urbano y lo rural. Frente a la relación entre las expectativas de corto y mediano plazo, mencionan:

“Promover el turismo, es un reto que también desde corto plazo viene, pero eso sigue, es una cadena... Oportunidades laborales, la gente ahorita espera que Gramalote genere mucho empleo, que la gente tenga esa oportunidad” (Líderes, 2016)

En cuanto a las ilusiones a mediano plazo, se sueña con fortalecer la identidad del municipio, a nivel cultural, deportivo, religioso, artístico, entre otros; además se espera ver realizada a la comunidad gramalotera en el nuevo casco urbano y que, por lo tanto, se logre un crecimiento de la población. Entre los retos se identificaron la creación de empresas, que se relaciona con la expectativa de la reactivación económica; así como la corresponsabilidad de los habitantes de Gramalote hacia lo que les vaya a entregar el gobierno como nuevo casco urbano. Los líderes expresan lo siguiente frente a las ilusiones:

“La ilusión es fortalecer la identidad de Gramalote, es un reto que hay que hacer desde corto plazo, pero yo creo que se tiene que seguir

trabajando, eso lleva continuidad... A cinco años yo quisiera que ya estén realizadas las personas” (Líderes, 2016)

En el largo plazo, las expectativas, las ilusiones y los retos tienen el papel de consolidar lo presentado a corto y mediano plazo. De esta manera, a diez años se presentaron expectativas relacionadas con la presencia de sedes universitarias ya en funcionamiento, donde se capacite a los jóvenes sobre todo en temas como el turismo y la generación de empresas; se espera también que el municipio esté consolidado y tenga estabilidad social y económica y que se evidencie todo el esfuerzo que se hizo en el proceso de reasentamiento en una comunidad próspera y pujante. Los comentarios de los líderes son claros al expresar que:

“Con la sede universitaria funcionando, tenemos capacidad para darles estudio a nuestros hijos en la universidad... Estabilidad social y económica, porque nosotros no sabemos qué vamos a llegar a hacer, aunque Gramalote era autosostenible, económicamente como tal depender de otro municipio nunca lo teníamos, entonces esa estabilidad que teníamos” (Líderes, 2016)

De esta manera, las ilusiones también se relacionan estrechamente con el corto y mediano plazo, pues se sueña que a diez años se tenga un tejido social consolidado; que el pueblo tenga todos sus equipamientos completos y que la comunidad tenga más sentido de pertenencia, que se vea el cambio cultural del que se habló en el corto plazo. Al respecto, los líderes comentan:

“Que la identidad cultural sea también de las instituciones... Que haya un cambio, eso lo decimos todos porque a esta fecha esa ilusión sí ya hay que ir mirándose... Cambiar el chip” (Líderes, 2016)

De acuerdo con lo anterior, los retos a largo plazo también están direccionados hacia que Gramalote sea un pueblo modelo y un eje de desarrollo turístico en el país; así como la consolidación del desarrollo económico y ambiental y el impulso a la microempresa. Los líderes consideran que el reto más importante será el proceso de pos-traslado y la reconciliación de los vecinos gramaloteros después de los obstáculos vividos en el proceso de reasentamiento.



Queda claro entonces que para la comunidad el futuro está lleno de expectativas y retos, pero, además, que sin importar el tiempo que haya pasado después del traslado, los sueños siguen relacionados con tener estabilidad económica, que Gramalote sea un eje de desarrollo turístico, retos relacionados con la cultura del cuidado del medio ambiente y de lo público. Pero lo más importante es lograr la reconciliación y la consolidación de la identidad del nuevo Gramalote, dejando atrás la etapa compleja que del desastre y el proceso de reasentamiento.

### 3.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad del proceso de reasentamiento es uno de los cuestionamientos más importantes una vez terminada la reconstrucción. Entendiendo por sostenibilidad el mantenimiento en el tiempo no solo de la infraestructura construida en el nuevo casco urbano de Gramalote, sino la consolidación de las relaciones sociales de sus habitantes, los procesos de reactivación económica y el fortalecimiento de la administración local, entre otros.

El proceso de reasentamiento de Gramalote es único en Colombia. En el país no se había adelantado un proceso de estas características y magnitudes, que ha implicado reasentar el casco urbano, alrededor de 950 familias, la refundación de un pueblo entero afectado por una tragedia y que ha tenido que vivir hasta el momento cinco años disperso mientras se reconstruye el casco urbano. Esto genera retos importantes no solo en el momento de la reconstrucción, como se describió anteriormente, sino además en el momento del traslado y los años que le siguen.

La sostenibilidad de la infraestructura y del tejido social están entrelazadas, no se puede hablar de una sin pensar en la otra. En este sentido, la población va a gozar de un pueblo nuevo, con unas condiciones distintas a las que tenía antes del desastre, pero que requieren por parte de la comunidad una acción diferente al convivir con esa infraestructura, porque además de las viviendas nuevas que se les entregarán, el nuevo casco urbano va a contar con un importante porcentaje de espacio público y áreas verdes, característica que no tenía Gramalote antiguo. El funcionario de la gobernación entrevistado comenta que:

“Para lo cual lo único es empezar a vivir allá para empezar a crear una cultura de esa conservación.

De aquí, diría yo, no podrían ir aprendidos, eso tiene que ser la gente allá aprendiendo y en ese aprendizaje se van a cometer errores se van a cometer intervenciones no deseadas y ahí es donde uno diría se requeriría de una administración municipal con mucho carácter” (Rodríguez C. , 2016)

Pero por más que la infraestructura implique un cambio de mentalidad y de dinámicas de la comunidad en términos de cuidado del espacio público, algunos funcionarios manifiestan que en términos generales, va a seguir pasando lo que históricamente ha pasado, es decir, Gramalote seguirá siendo un municipio de sexta categoría donde sus mayores ingresos vienen de las transferencias nacionales, seguirá siendo esencial el intercambio urbano-rural, ya que la economía siempre se ha basado en ese intercambio. Según la exalcaldesa de Gramalote:

“Eso responde más a la dinámica de la comunidad, que tiene esos mecanismos de recuperación social” (Rodríguez S. , 2016)

En este orden de ideas, el nuevo casco urbano representa una oportunidad para que los gramaloteros se re-piensen como sociedad, donde la propiedad de la vivienda implica una dinámica desde la formalización de la vida del municipio, por ejemplo con el pago de impuestos y servicios públicos, lo que a su vez trae consigo el reto de la generación de ingresos, que entre otras acciones se podrá ver fortalecido con la posibilidad de convertirse en un nuevo foco de desarrollo turístico en el departamento, una alternativa a lo que tradicionalmente el municipio de Gramalote estaba acostumbrado. Al respecto, la anterior alcaldesa del municipio comenta que:

“Tan bueno es tener equipamientos nuevos como tan difícil es mantenerlos... Ahí va a significarle a la administración municipal una gran capacidad de gestionar hacia adentro con la ciudadanía para que esto sea un ejercicio de que todos cuidamos, todos velamos, todos disfrutamos, como también hacia el mismo gobierno nacional para revisar cómo va a ser esa transición del casco urbano” (Rodríguez S. , 2016)

Una vez sea entregado el casco urbano y el acompañamiento del Fondo Adaptación a través de AECOM, cumpla sus objetivos y finalice, la sostenibilidad

del pueblo ya dependerá exclusivamente de sus habitantes liderados por la administración municipal de turno. Para los entrevistados es claro que los pueblos, sin importar las condiciones o los obstáculos que hayan atravesado, tienen sus propias dinámicas y son capaces de sostenerse, en especial Gramalote y su institucionalidad, que ha pasado por situaciones particulares que le exigen ser cada vez más creativa y tener más capacidad de respuesta.

El gobierno nacional en cabeza del Fondo ha venido haciendo un acompañamiento para ese fortalecimiento, para poder hacer una re-ingeniería institucional y una reestructuración administrativa. Esto es un reto en sí mismo puesto que la alcaldía de Gramalote tiene complejidades en su operación, no tiene secretarías creadas y los perfiles de los actuales funcionarios no cumplen con las necesidades de estos despachos. Esto que implica que antes de que se finalice el acompañamiento es necesario dejar fundadas las bases de una mejor administración local.

Otro reto importante que tendrá la administración municipal en el nuevo casco urbano, está relacionado con el cobro de los servicios públicos y garantizar su sostenibilidad. La exalcaldesa Sonia Rodríguez, explica con detalle este reto en términos de sostenibilidad de infraestructura y del tejido social:

“El Fondo contrató unos expertos, unos consultores locales de aquí del Norte de Santander, que hicieron un ejercicio muy juicioso y muy riguroso, que terminó demostrando, que sostener los servicios públicos, no da que se haga contratando un privado, la cultura ciudadana todavía no da todavía para hacerlo a través de una APC o de una cosa meramente comunitaria, todavía no da el nivel, entonces creo que la única alternativa es que siga siendo la alcaldía el operador director, para garantizar los subsidios y demás” (Rodríguez S. , 2016)

Como se ha descrito en apartados anteriores, el Esquema de Ordenamiento Territorial, es claro y firme en algunas normas sociales de cuidado de los espacios públicos del nuevo casco urbano. Esto refuerza la necesidad de una institucionalidad municipal fuerte y “con carácter”, que haga cumplir las normas que le dan piso al nuevo Gramalote y que además genere dinámicas

sociales y culturales que garanticen la sostenibilidad de la infraestructura y de la innovación normativa que implicó el EOT. Para la gobernación, esto implica que:

“Si no hay una administración que controle, que tenga inclusive una apropiación de ese modelo urbanístico y que esté pendiente de cualquier posible infracción que se pueda cometer, pues se estropearía, digamos ese experimento, si uno lo pudiera llamar como experimento. Ahora bien, el Plan de Ordenamiento Territorial, es un plan que a mi juicio debe, en la medida en que la comunidad uso de su casco urbano, debe re-estudiarse y debe acomodarse” (Rodríguez C. , 2016)

Finalmente, existe la preocupación por la población joven que va a llegar al nuevo casco urbano, pues ya lleva viviendo 5 años en una ciudad como Cúcuta donde es posible que tengan más oportunidades que en Gramalote, tendrán la expectativa de estudios de educación superior o técnicos, por lo que se convierte en un reto de la sociedad gramalotera ofrecer oportunidades y fortalecer los vínculos de los jóvenes con el municipio. Algunos funcionarios aseguran que se está trabajando en esto y que se evidencia un grupo importante de jóvenes con gran sentido de pertenencia y compromiso hacia Gramalote.

En conclusión, queda claro que la sostenibilidad es el mayor reto que tienen los habitantes de Gramalote a futuro. Necesitan adaptarse a las nuevas condiciones de vida; generar ingresos desde lo que les ofrece el nuevo casco urbano recuperando sus relaciones urbano-rurales y fortaleciendo la institucionalidad.

El proceso de reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote se convierte en una oportunidad de repensarse como sociedad y de generar oportunidades económicas y sociales no solo para aquellos que anhelan volver a su pueblo sino para los jóvenes que llegarán a sembrar un nuevo futuro en Gramalote.



Imagen: Taller de formulación de planes de vida familiares, febrero de 2016 - Proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote (Norte de Santander)

Fuente: Archivo Fotográfico Fondo Adaptación

# Referencias

- Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (Mayo de 2016). *Sistema Electrónico de Contratación Pública*. Obtenido de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-130442>
- Carvajal, G. A. (14 de Enero de 2016). Entrevista Personero de Gramalote. (L. Riveros, Entrevistador)
- Ciudades para un Futuro más Sostenible. (18 de abril de 2016). *Proyecto de Reconstrucción Integral San Cayetano un Nuevo Amanecer (Colombia)*. Obtenido de Ciudades para un Futuro más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu02/bp110.html>
- Contraloría General de la República. (2013). *Estrategia para el Especial Seguimiento a los Recursos del Fondo Adaptación. Megaproyecto Reconstrucción del Integral de Gramalote*.
- Correa, E. (2011 (b)). *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: Experiencias de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Correa, E. (2011). *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre: Experiencias de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Correa, E. (2013). Panorama de los Procesos de Reasentamiento en América Latina. *Encuentro Internacional Reasentamiento de Familias Ubicadas en Zonas de Alto Riesgo*. Bogotá D.C.
- Displacement Solutions. (Agosto de 2015). *Climate displacement and planned relocation in Colombia: The Case of Gramalote*.
- DNP. (2013). Documento CONPES 3776. *Declaratoria de importancia estratégica del proyecto construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal*.
- ERN. (2004). *Estudios sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos*. Bogotá D.C.
- Fondo Adaptación - Universidad de Pamplona. (Mayo de 2015). *Convenio interadministrativo no. 010 de 2013 Fondo Adaptación - Universidad de Pamplona acompañamiento social reasentamiento de Gramalote*. Obtenido de [http://www.idiger.gov.co/documents/10180/540938/PRESENTACION%20COMPAÑAMIENTO%20SOCIAL%20ACTUALIZACION%20MAYO%202015%20\(1\).pptx/3ec58500-1289-4a4b-80ce-1774ec0aedbc](http://www.idiger.gov.co/documents/10180/540938/PRESENTACION%20COMPAÑAMIENTO%20SOCIAL%20ACTUALIZACION%20MAYO%202015%20(1).pptx/3ec58500-1289-4a4b-80ce-1774ec0aedbc)
- Fondo Adaptación. (Agosto de 2013). *Estudios previos para la contratación de la gerencia integral para el proyecto de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote bajo la supervisión y lineamientos de la Subgerencia de Gestión del Riesgo dle Fondo Adaptación*. Obtenido de <http://fondoadaptacion.gov.co/download/Estudios%20Previos%20Gerencia%20de%20Gramalote.pdf>
- Fondo Adaptación. (2015). *Instrumento de seguimiento a sectores y macroproyectos - Gramalote*. Bogotá.
- Fondo Adaptación. (2015). *Plan de reasentamiento de la población habitante en el caso urbano de Gramalote*. Bogotá.
- Fondo Adaptación, AECOM, MINHACIENDA. (n.d.). *Cartilla Plan de Reasentamiento del Casco Urbano de Gramalote*. Obtenido de [http://storage.googleapis.com/fnad-www-storage/images/Gramalote\\_web/CARTILLA%20PLAN%20DE%20REASENTAMIENTO%20DEL%20CASCO%20URBANO%20DE%20GRAMALOTE.pdf](http://storage.googleapis.com/fnad-www-storage/images/Gramalote_web/CARTILLA%20PLAN%20DE%20REASENTAMIENTO%20DEL%20CASCO%20URBANO%20DE%20GRAMALOTE.pdf)
- FOPAE. (2012). *Altos de la Estancia: un ejemplo de resiliencia*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

- IDIGER. (2012). *Altos de la Estancia: un ejemplo de resiliencia*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.
- IDIGER. (2015 (b)). *Reasentamiento de familias por alto riesgo en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- IDIGER. (2015). *Reasentamiento de familias por alto riesgo en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Líderes. (13 de Abril de 2016). Taller de construcción de línea de tiempo del proceso de reasentamiento de Gramalote. (M. Mejía, Entrevistador)
- Municipio de San Cayetano. (22 de Abril de 2016). *Información general del municipio*. Obtenido de sitio web del Municipio de San Cayetano: [http://www.sancayetano-cundinamarca.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.sancayetano-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml)
- Nassar, D. A., & Pabón, N. Y. (2012). *Tesis de grado Metodología de evaluación para la implementación de infraestructura básica con diferentes alternativas en tres umbrales de tiempo para el reasentamiento de poblaciones en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.
- Rodríguez, C. (13 de Abril de 2016). Entrevista Experiencia profundización Gramalote. (M. Mejía, Entrevistador)
- Rodríguez, S. (12 de abril de 2016). Entrevista Experiencia de profundización Gramalote. (M. Mejía, Entrevistador)
- Servivienda. (2012). *Plan de acción integral, lineamientos y recomendaciones para el reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander*. Bogotá.
- Torres, O. (2013). OIM - Sistematización Experiencias Reasentamiento. *2do. Encuentro Internacional de Reasentamiento de Familias en Alto Riesgo*. Bogotá D.C.: IDIGER.
- Zapata, R. (21 de Diciembre de 2015). (J. C. Leonel Miranda, Entrevistador)









