

Año 27 No. 98
Abril-Junio, 2022



Año 27 No. 98

Abril-Junio, 2022

Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES

COMO CITAR: Avendaño Castro, W. R., Rueda, V. G., y Luna Pereira, H. O. (2022). Gramalote: Gobernanza climática y planificación del desarrollo en contexto. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(98), 404-416. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.98.2>

Universidad del Zulia (LUZ)
Revista Venezolana de Gerencia (RVG)
Año 27 No. 98, 2022, 404-416
ISSN 1315-9984 / e-ISSN 2477-9423



Gramalote: Gobernanza climática y planificación del desarrollo en contexto

Avendaño Castro, William Rodrigo*
Rueda, Vera Gersón**
Luna Pereira, Henry Orlando***

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la gobernanza climática a partir de la planificación del desarrollo y partiendo de una experiencia reciente en Colombia. Se trata de un estudio de corte cualitativo enmarcado en el paradigma interpretativo. Se utilizó como instrumento de recolección de información el análisis documental aplicado sobre un conjunto de planes de desarrollo municipal. La información fue analizada a través de un método de codificación y categorización. Resultados: Se analizaron 119 unidades de texto y se identificaron 106 códigos abiertos distribuidos en catorce códigos axiales y siete categorías selectivas. Los hallazgos indican que la planificación del desarrollo ha integrado el medio ambiente y el cambio climático como variables transversales a las dinámicas sociales, productivas y económicas. Se concluye si bien existe la presencia de diversos procesos de gobernanza ambiental, existen múltiples retos para impulsar la participación de la comunidad.

Palabras clave: Cambio climático; medio ambiente; planificación ambiental; gobernanza; Gramalote.

Recibido: 30.11.2021 **Aceptado:** 9.2.2022

* Investigación producto de la tesis doctoral. El territorio como recurso de uso común para el caso del municipio de Gramalote, Norte de Santander de la Pontificia Universidad Javeriana (2013-2019). Entidad financiadora: Grupo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanas GICSH de la Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia.

** Doctor en Ciencias Sociales y Humanas. Profesor-Investigador de la Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta, Colombia). Correo electrónico: williamavendano@ufps.edu.co

*** Doctor (c) en Educación. Profesor-Investigador, Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta, Colombia). Correo electrónico: gersonruedavera@ufps.edu.co

**** Doctor en Ciencias Administrativas. Profesor-Investigador de la Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta, Colombia). Correo electrónico: henryorlandop@ufps.edu.co

Gramalote: Climate governance and development planning in context

Abstract

The objective of this article is to analyze climate governance based on development planning and based on a recent experience in Colombia. It is a qualitative study framed in the interpretive paradigm. The documentary analysis applied to a set of municipal development plans was used as an instrument for collecting information. The information was analyzed through a coding and categorization method. Results: 119 text units were analyzed and 106 open codes distributed in fourteen axial codes and seven selective categories were identified. The findings indicate that development planning has integrated the environment and climate change as transversal variables to social, productive and economic dynamics. It is concluded that although there is the presence of various environmental governance processes, there are multiple challenges to promote community participation.

Keywords: Climate change; environment; environmental planning; governance; Gramalote.

1. Introducción

A finales del año 2010 y comienzos del 2011, el fenómeno de La Niña produjo estragos en buena parte del territorio colombiano, principalmente en las regiones Andina, Caribe y Pacífica (Euscátegui y Hurtado, 2011). Dicho fenómeno climático estuvo caracterizado por la baja de las temperaturas producto del enfriamiento de las aguas del océano Pacífico Tropical, lo cual llevó al cambio del comportamiento de los vientos y el aumento de las lluvias (Euscátegui y Hurtado, 2011). Como resultado, el 88% de los departamentos y el 93% de los municipios del país se vieron afectados -28 departamentos y 1.041 municipios-, se produjeron 125 mil desplazamientos, cerca de 450 muertes, más de 520

heridos y cuantiosas pérdidas materiales y económicas (Avenidaño, Patiño y Aguilar, 2017).

Gramalote fue uno de los municipios más afectados por el fenómeno de La Niña en Colombia. En efecto, el casco urbano del municipio fue destruido en diciembre de 2010, y con ello, se produjo un largo proceso de reasentamiento y re-configuración territorial que continua aún después de la entrega de la nueva infraestructura urbana por parte del Fondo Adaptación en el 2016. Desde la noche del jueves 16 de diciembre de 2010 se empezaron a agrietar las primeras casas del municipio, y ya para la madrugada del viernes se ordenó la evacuación de los 3 mil habitantes del casco urbano. Aunque son múltiples los factores asociados al

desastre de Gramalote, por ejemplo, una inadecuada planificación del territorio, la tala de árboles en sus cerros, el cambio progresivo del uso del suelo, fallas geológicas o una baja capacidad de respuesta, entre otros (Avendaño et al, 2017), el suceso potenciador y determinante de la tragedia es el cambio climático.

La experiencia de Gramalote es una fuente inagotable de reflexiones y aprendizajes en múltiples sentidos. En esta oportunidad, se pretende analizar el desastre de Gramalote y su reasentamiento desde la gobernanza y el cambio climático, o mejor aún, la gobernanza del cambio climático, teniendo en cuenta que el caso de los gramaloteros es representativo en materia de desplazamiento climático y pionero en adaptación al cambio climático (Banco Mundial BM, 2016; Dejusticia, 2015).

Sin duda, el cambio climático es uno de los principales problemas del siglo XXI (Ambroggi, 2016) y sus impactos resultan incalculables (Ostrom, 2016; Schaller, Baptiste y Lehmann, 2016; Urban, 2015). Por ello, no resulta extraño que, en el amplio espectro de la ciencia, se presente un fuerte interés por ahondar en las causas del fenómeno, y especialmente, en las alternativas para enfrentarlo. Lo mismo sucede desde el nivel político e institucional (Demares, 2016; González, 2016). Aun así, no se deben esperar soluciones universales / globales, porque desde las mismas dinámicas locales se pueden impulsar

acciones que hagan la diferencia (Ostrom, 2016; Jordan et al, 2018). Esto es lo que se denomina gobernanza climática para la protección del bien común que llamamos clima.

La capacidad de respuesta de la sociedad, los gobiernos, las instituciones y, principalmente, las comunidades a nivel local, será determinante para mitigar los efectos del cambio climático y asegurar un futuro sustentable. Se espera la implementación de acciones que permitan disminuir de manera los gases de efecto invernadero, mejorar la protección del medio ambiente y los ecosistemas, aumentar la forestación y reforestación de zonas estratégicas, un uso de los suelos con enfoque ambiental, y una planificación del desarrollo de abajo arriba y sustentable con participación de las comunidades.

Se trata de un estudio de corte cualitativo enmarcado en el paradigma interpretativo. Se utilizó el análisis documental como instrumento de recolección de información, el cual fue aplicado sobre los planes de desarrollo del municipio de Gramalote correspondientes a los periodos 2012-2015 y 2016-2019 para reconocer la forma de incorporación del fenómeno del cambio climático a los planes, programas y estrategias. La información recolectada a través del análisis documental, se procesó siguiendo diferentes etapas de codificación y categorización (codificación abierta, codificación axial y categorización selectiva)¹. De esta manera, se exploró cada uno de

1 El proceso de codificación y categorización permite el adecuado análisis de discurso. Los códigos abiertos son identificados dentro de los textos y deben ser coherentes con los significados que allí se consignan. La codificación axial es una especie de reagrupación de códigos abiertos según sus características. Y las categorías selectivas son clasificaciones interpretativas que se realizan sobre los códigos axiales y que dan cuenta de la realidad estudiada.

los textos, y de allí se seleccionaron unidades de texto (o análisis) que fueron codificadas y categorizadas, y las cuales permitieron explicar la porción de realidad objeto de estudio.

La unidad de análisis correspondió al municipio de Gramalote ubicado al nororiente colombiano en el departamento Norte de Santander (Colombia). Además del nuevo casco urbano, el cual fue entregado en el 2016 tras su construcción en la zona Miraflores, el municipio de Gramalote se encuentra integrado por 24 zonas veredales sobre las cuales no se produjo desplazamiento ni reasentamiento (Alcaldía del Municipio de Gramalote, 2016).

2. Cambio climático: un problema común

La variación del clima en el planeta Tierra es una consecuencia natural producto de diferentes factores, por ejemplo, la actividad volcánica. Sin embargo, el actual aumento de las temperaturas está provocado por un fenómeno complejo que encuentra sus causas en la acción humana: los procesos de producción y consumo, la quema de combustibles fósiles, al cambio en el uso de la tierra, la deforestación, la contaminación oceánica, y otro tipo de prácticas, las cuales incrementan los gases de efecto invernadero (Ambrogi, 2016; Kellogg, 2019; Kellogg y Schware, 2018; Naciones Unidas [UN], 2007).

Estos gases se acumulan y concentran en la capa atmosférica, retienen el calor y no permiten que la radiación infrarroja terrestre sea proyectada al espacio. Con el aumento considerable de los gases de efecto invernadero (Sivaramanan, 2016), se

espera que la temperatura del planeta aumente hasta 4.5° centígrados, aunque con 2° de incremento los efectos serían catastróficos según la evidencia científica y los pronósticos de los expertos (Urban, 2015). Además del aumento gradual de la temperatura global, se presentan cambios en las nubes, aumento de las precipitaciones, derretimiento de glaciares y capas de hielo, acrecimiento de la acidez de los océanos, subida de los niveles de las aguas, entre otros (Harvey, 2000; NU, 2007).

En consecuencia, la superficie de la tierra se ve expuesta a un calentamiento que altera la transferencia natural de energía entre atmósfera, espacio, tierra y océanos, produciéndose un cambio global del clima y un aumento de los desastres como tormentas, deslizamientos, sequías, pérdida agrícola y de especies, degradación de la tierra, y epidemias. En las últimas cuatro décadas, la temperatura del planeta tierra ha aumentado 1.4° F, los niveles de gases de dióxido de carbono han llegado a 400.71 partes por mil millones, se han perdido 1.500.000 km² de cubierta forestal, se han reducido 287 mil millones toneladas métricas por año de hielo y el nivel del mar ha aumentado 3.2 mm por año (Sivaramanan, 2016).

El cambio climático es un problema común que involucra y concierne a todos los Estados (Demares, 2016; Ortiz, 2019). Por ello, hace parte integral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Rodrigo, Picó y Dimuro, 2019). Claro está, esperar a que los Estados se organicen, resuelvan los debates en torno a este tema, se comprometan y decidan actuar en el marco de una gobernanza climática global, puede significar un mayor riesgo para la humanidad (Ostrom, 2016). De buena suerte,

otros actores no gubernamentales de diferentes escalas y niveles se suman a la lucha del cambio climático, incluyendo la sociedad civil y las empresas, las cuales con auto-organización reflexiva y acciones específicas contribuyen a la conservación del medio ambiente, los ecosistemas y formas de producción y consumo más amigables con el sistema natural del planeta tierra (Jordan et al, 2018; Ostrom, 2016).

3. Gobernanza del cambio climático

Todas estas formas de organización y acción a diferentes escalas y niveles sobre problemas y temas comunes a los actores es lo que se denomina gobernanza (Palacios et al, 2021). Se relaciona de manera directa con la participación de los actores e individuos en la toma de decisiones sobre las problemáticas y temas comunes más allá de lo corporativo y estatal, y no se limita de manera específica a la actuación de los gobiernos (Aprea, 2005; Ostrom, 2016). Es en la década de los 70 del siglo XX donde se empieza a variar la interpretación de la gobernanza más allá de la mera acción del Estado y sus instituciones, y ya en la década de los 80 se impulsó una tendencia a “abandonar los arreglos institucionales centrados en el Estado” (Hogenboom, Baud y De Castro, 2012: 57).

La gobernanza surge como un enfoque particular y alternativo para explicar aquellos casos en los que se manejaban recursos sin la participación del Estado u organizaciones privadas, pero si con estructuras de autogobierno fomentadas por las mismas comunidades a partir de espacios de participación. En la última década del siglo XX, la

gobernanza empieza a entenderse como las decisiones e interacciones de actores públicos, privados y sociedad civil frente a situaciones de interés (Aarón, 2015). Desde la ecología política, la gobernanza ha servido de foco para estudiar las interacciones y dinámicas de movimientos sociales, gobiernos y empresas frente a los problemas ambientales y el cambio climático (Hogenboom et al, 2012).

La gobernanza es un proceso a través del cual las sociedades comparten poder, fuerzas individuales y acciones colectivas (Lebel et al, 2006). Dentro de la gobernanza se incluyen leyes, regulaciones, consultas públicas, elecciones y otro tipo de procesos en donde se efectúa la toma de decisiones. Por lo tanto, la gobernanza no se puede entender ni abordar como una mera función que desempeña únicamente el Estado, sino que debe involucrar la interacción de diferentes actores, incluyendo la población en general y a las entidades o instituciones del sector privado para que adopten decisiones conjuntas que dan respuesta a las distintas problemáticas sociales (Kooiman, 2005; Peters y Pierre, 2005; Gómez, 2017; Graham, Amos y Plumpre, 2003).

Ahora bien, dentro del amplio espectro sobre el cual se extiende la gobernanza, se identifican las categorías gobernanza ambiental y gobernanza climática. Cada una de estas categorías, se refiere, por un lado, a recursos comunes particulares, y por otro, a problemáticas asociadas con estos recursos. Entonces, entenderemos la gobernanza ambiental como las interacciones y dinámicas que se tejen entre instituciones públicas, Estado y sociedad civil para la protección,

conservación y uso racional de recursos ambientales como agua, bosques, lagos, pastizales, etcétera, y a partir de prácticas que se fundamentan en reglas formales y no formales (Hogenboom et al, 2012).

En medio de estas apreciaciones sobre la gobernanza, concretamente sobre la relacionada con los asuntos ambientales, se han desarrollado las denominadas redes de cooperación, que se definen como procesos a través de los cuales el Estado, la población y las entidades, operan simultáneamente a través de múltiples escalas, movilizándolo información, conocimiento y valores. Su objetivo principal es el de integrar las concepciones relacionadas con los temas ambientales enmarcadas dentro de un territorio específico y determinadas por prácticas y técnicas particulares que gobiernan dichos fenómenos (Betsill y Bulkeley, 2004).

Según lo explica Lebel et al, (2006), la gobernanza ambiental se debe entender y abordar a partir de los conceptos de participación y deliberación. La participación es la que hace posible que los diferentes intereses y opiniones que hay al interior de una región, sin importar su fondo, interactúen entre sí con la intención de generar estrategias que permitan afianzar y mejorar el desarrollo. Por otro lado, a partir de la deliberación, se exploran y analizan las diferentes percepciones y pensamientos en torno a la planificación territorial, vinculando, analizando y explorando por separado los distintos puntos de vista, con el objetivo de desarrollar proyectos integrales y adecuados para satisfacer las necesidades de cada región. En ambos procesos, la función de la población es clave ya que es esta la que tiene un mayor conocimiento sobre las

particularidades y necesidades de las regiones que habitan y el impacto sobre las mismas.

La gobernanza climática o gobernanza del cambio climático se interpreta como aquellas interacciones y relaciones entre actores públicos, privados y civiles que permiten el desarrollo de prácticas, acciones y estrategias para mitigar los factores que contribuyen con el fenómeno del cambio climático y enfrentar sus efectos: “[...] se refiere a la colaboración y coordinación entre gobierno y actores sociales (social, privado, académico) para definir e implementar mecanismos y medidas orientadas hacia la prevención, mitigación y adaptación a los riesgos planteados por el cambio climático” (Córdova y Romo, 2015: 132).

4. Gobernanza del cambio climático en Gramalote

El análisis sobre los planes de desarrollo 2012-2015 “Compromiso con Visión de Cambio” (Alcaldía del Municipio de Gramalote, 2012) y 2016-2019 “Unidos por Gramalote” (Alcaldía del Municipio de Gramalote, 2016) permitió el análisis de 127 unidades de texto, las cuales fueron sometidas a un proceso de codificación y categorización. En total, se identificaron 106 códigos abiertos distribuidos en trece (14) códigos axiales y siete (7) categorías selectivas.

La primera categoría que sobresale del análisis es “diagnóstico”, la cual se divide en tres códigos axiales: 1. Efectos del cambio climático, 2. Factores causales del cambio climático y del riesgo, y 3. Principales actividades productivas y económicas. Básicamente, los códigos abiertos identificados muestran que el plan de

desarrollo incorpora en su narrativa los temas y problemas ambientales como un eje central que sirve de base para la planificación. Destaca los efectos del cambio climático como el aumento de temperaturas, las sequías, las lluvias extensas y la disminución del recurso hídrico, problemas que tienen una mayor incidencia sobre la población rural, la cual no debió atravesar por la experiencia del desplazamiento y el reasentamiento.

De la misma manera, se describen un conjunto de factores que contribuyen al cambio climático y al aumento de los riesgos sobre la población, como la deforestación y la destrucción de bosques, la baja capacidad de renovación agrícola, el uso de bosques para la agricultura, el pastoreo y la agricultura, el sobrepastoreo, la sobre explotación de los recursos, entre otros. Los factores indirectos serían: el desequilibrio social y la pobreza, la alta competencia que lleva a una baja de los precios de los productos y que obliga a los campesinos a una mayor explotación de los recursos, el desdén del Estado y la incapacidad de las políticas para mejorar las condiciones de las comunidades rurales, y finalmente, la incapacidad de organización de los actores sociales.

La segunda categoría incorpora todas las “acciones priorizadas” por la autoridad pública en materia ambiental. Sin duda, se trata de la categoría más robusta del análisis pues incorpora un total de 29 códigos abiertos clasificados dentro del código axial “institucionales”. Estas acciones pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

1. Las de planificación, las cuales incluyen el Plan Integral de Desarrollo Urbano [PIDU], el Esquema de Ordenamiento Territorial [EOT], Plan de Gestión del Riesgo y Plan de Gestión de

Emergencia.

2. Las de mitigación y prevención, las cuales incorporan los simulacros de evacuación, el Comité Local de Atención de Emergencias, control sobre la actividad minera, prevención de la pérdida del suelo, delimitación de zonas de riesgo en concordancia con el EOT, protección de cuencas y micro cuencas abastecedoras de agua, entre otras.

3. Las de infraestructura y mejora de condiciones, como el manejo de aguas residuales y residuos sólidos, reforestación, adquisición de zonas estratégicas de conservación y protección, sistemas alternativos de energía, sistemas de tratamiento del agua, construcción de acueductos, abastecimiento de aguas rurales y construcción de pozos sépticos.

4. Las que involucran la educación como campañas de sensibilización, los Proyectos Ambientales Escolares [PRAE] y los Proyectos Educativos Institucionales [PEI] de las escuelas.

La tercera categoría selectiva se refiere al “horizonte estratégico” e incorpora un único código axial: visión. Dentro de esta se identifican cuatro códigos abiertos: desarrollo integral, gestión del riesgo, medio ambiente y oportunidades económicas. La visión que tiene la Administración Municipal para el municipio entrelaza lo económico y lo social con la dimensión ambiental y el cambio climático. La experiencia del año 2010 ha permitido que el plan de desarrollo se enriquezca con la visión ambiental del desarrollo y la necesidad de adaptación al fenómeno del cambio climático. Se reconoce bajo esta lógica que la producción y la economía deben facilitar el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales y el uso racional de los recursos.

Bajo esta perspectiva, surge la cuarta categoría selectiva: "ambiente", igual de robusta que la categoría "acciones prioritizadas". En la categoría ambiente se identifican cuatro códigos axiales:

1. Problemas ambientales con efectos sobre la comunidad. Se refiere al conjunto de problemáticas ambientales como resultado de malas prácticas de la comunidad sobre el entorno y los recursos. Varias de estos problemas se relacionan de manera directa con el recurso común del agua: baja cobertura, deficiente calidad, contaminación, presencia de potreros en zonas hídricas, vectores y malos olores, y efectos de la ganadería sobre el agua. Otros se relacionan con las basuras ya sea por su inadecuado manejo o la mala disposición final de estos. Tanto el agua como las basuras se asocian de manera directa con la degradación de los suelos.

2. Causas a los problemas ambientales. Incorpora todo un conjunto de causas sobre los problemas ambientales, algunos relacionados con la actividad y las prácticas de las comunidades, y otros con bajas capacidades de la autoridad administrativa local. En el primer caso se encuentra el inadecuado uso de los suelos, el uso del fuego para su preparación, erradicación de cafetales tradicionales, la contaminación de las fuentes hídricas, la expansión de la agricultura y la ganadería en menoscabo de los bosques, entre otras. En el segundo caso, se encuentra la inadecuada planificación, la desarticulación entre sector público y sociedad civil, acueductos insuficientes, saneamiento básico insuficiente, entre otros.

3. Riesgos de desastres. Son variados los desastres que pueden tener

lugar en Gramalote, especialmente, el sector rural: sismos, tormentas eléctricas, aguaceros y avenidas torrenciales, incendios forestales, deslizamientos y avalanchas.

4. Factores de riesgo. Son factores que aumentan el riesgo sobre la población: taludes inestables y pésimos sistemas de construcción.

La quinta categoría identificada es "comunidad". Incluye los principales temas de preocupación de la comunidad en materia ambiental: agua potable y saneamiento básico, y mitigación del riesgo. Aunque se describe en los planes de desarrollo que las comunidades urbana y rural han participado en el diseño y construcción del diagnóstico y las estrategias, sólo se identifican estos dos temas de manera taxativa como contenidos planteados por los líderes de la comunidad.

La sexta categoría es "desarrollo" o "visión del desarrollo", e integra los escenarios estratégicos y los potenciales escenarios sobre los cuales se puede promover un mayor bienestar de la población. Como escenarios estratégicos relacionados con el ambiente se encuentra la producción focalizada en la agricultura y la ganadería, la cultura y lo social, el turismo, el ambiente, el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático a partir de las actividades productivas, y la reactivación de las dinámicas económicas rural - urbano. Se describen como oportunidades y potenciales escenarios las artesanías, los productos hortícolas y la diversificación de las actividades productivas. La visión de desarrollo expresada desde los planes de desarrollo se focaliza particularmente en la reactivación de la producción tanto agrícola como ganadera, pero siempre fijándose como límite la sostenibilidad

ambiental. Por esa razón, se incluye el turismo como un escenario potencial que se suma a la actividad económica del municipio.

La última categoría selectiva es "gobernanza". Dentro de esta se incluyen dos códigos axiales: 1. Aspectos que favorecen la gobernanza, y 2. Aspectos que no favorecen la gobernanza. En la primera línea, los planes de desarrollo describen un conjunto de condiciones que pueden facilitar la gobernanza ambiental o gobernanza del cambio climático en el municipio de Gramalote: espacios de participación y diálogo para la generación de confianza hacia las instituciones públicas, los acuerdos colectivos, la participación democrática, la planeación y toma de decisiones, la generación de iniciativas y la educación ambiental.

Sin embargo, la segunda línea muestra algunos elementos identificados que en nuestra opinión no permiten la construcción de instituciones basadas en reglas formales y no formales hacia la protección del medio ambiente y la mitigación / adaptación al cambio climático: la mera socialización del plan de desarrollo, limitaciones en la formación universitaria de jóvenes con conocimientos agrícolas, la migración de mano de obra, la escasa participación de las comunidades, la dependencia del nivel central / Nación, escasos recursos propios y la débil organización comunitaria.

Todas las categorías descritas reflejan una nueva postura de las autoridades locales en relación con el tema ambiental y el cambio climático, un giro en el enfoque de desarrollo o planificación del desarrollo, y la necesidad de promover un reasentamiento basado en dinámicas productivas y económicas enmarcadas en el

desarrollo sustentable. En efecto, planes de desarrollo anteriores al año 2010 mostraban una planificación territorial en dirección arriba-abajo focalizada en la producción y la economía, y con una débil incorporación del medio ambiente y el desarrollo sustentable dentro de sus planes, programas y estrategias (Avendaño, Patiño y Aguilar, 2017).

Adicionalmente, se deberá señalar que en la construcción del municipio de Gramalote se consideró la variable cambio climático / adaptación al cambio climático. Varios informes de la entidad encargada del megaproyecto, el Fondo de Adaptación, permiten identificar que los diseños de las obras de infraestructura buscaron tener un impacto positivo sobre el medio ambiente y una adaptación del territorio al cambio climático. Por ejemplo, la plaza de mercado, una de las obras más exigidas por parte la comunidad, tiene un diseño bioclimático para la conservación de los productos y la reutilización de aguas lluvias. De la misma manera, las casas tienen un diseño bioclimático, aunque esto no minimiza el impacto del cambio de las viviendas sobre la población en relación con el antiguo casco urbano de Gramalote. La reutilización de aguas lluvias a través de sistemas de molinos de viento también serán incorporadas a las infraestructuras del colegio y el hospital.

Por último, no se puede desconocer la multiplicidad de actores que participaron en el proceso seguido entre el 2011 y el 2016 en la reconstrucción de Gramalote. Tanto actores públicos como privados en diferentes niveles, así como sociedad civil, iglesia y universidades, participaron para la toma de decisiones, el acompañamiento de la comunidad y la construcción del nuevo casco urbano. Estas formas de participación

y articulación, también son ejemplos de procesos de gobernanza.

5. Discusión de la experiencia de reasentamiento de Gramalote

La experiencia de desplazamiento climático y reasentamiento de la comunidad urbana de Gramalote, además de las amenazas y riesgos latentes que atraviesa la población rural que no debió desplazarse tras el desastre del 2010, ha servido de fuente para que autoridades públicas y sociedad civil modifiquen de manera radical su perspectiva sobre el medio ambiente y la necesidad de adaptación al cambio climático dentro de la planificación del desarrollo.

Sin embargo, no se trata de simples enunciados sino de líneas o ejes que de manera efectiva alimentan la visión colectiva tanto de autoridades como de la comunidad, y que se materializa en planes, proyectos, estrategias y acciones. Una planificación del desarrollo que abre las puertas al diálogo, la concertación y la movilización social, facilita los procesos de gobernanza ambiental / gobernanza del cambio climático. La incorporación de estrategias como la reforestación, el cambio en el uso de suelo, la protección de zonas estratégicas, la protección del agua, el control sobre la minería, y la imposición de límites a las actividades de agricultura y la ganadería, resultan fundamentales para el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático.

La identificación de las variadas problemáticas ambientales y las afectaciones como producto del cambio climático dentro de los planes de desarrollo, evidencia que hay lecciones

aprendidas como producto del desastre del 2010. Sirven como fuente para la construcción de acuerdos y consensos, permiten la adopción de una visión común donde lo ambiental resulta fundamental y esencial para el desarrollo, y facilitan la ejecución de acciones preventivas y adaptativas frente a los riesgos y las amenazas.

Sin duda, el proyecto de Gramalote es el resultado de la articulación entre el gobierno local, el gobierno nacional y las instituciones encargadas del proyecto, pero el desarrollo sustentable que se ha integrado a la visión de los planes de desarrollo depende en gran medida de las reglas formales e informales, así como de las instituciones que surjan de las prácticas de la comunidad en apoyo de las autoridades públicas. Varias preocupaciones surgen entre los gramaloteros en relación con el proyecto de territorio que afrontan, especialmente, lo relacionado con la economía, los proyectos productivos, el adelanto de las últimas obras -incluyendo la iglesia-, las dinámicas comerciales con el sector rural, las limitaciones por su cercanía con una reserva natural, entre otras. Sólo los procesos de gobernanza que se adelanten pueden servir como motor para la construcción del horizonte estratégico que se ha trazado.

En este proceso, resulta fundamental la capacitación, la formación técnica y profesional de los jóvenes, los espacios de participación, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, y el apoyo del gobierno local a todo el conjunto de iniciativas. Así mismo, la educación formal a través de los PRAE y los PEI adaptados pueden aportar a largo plazo con la formación de ciudadanos con identidad, preocupados por las problemáticas del contexto, y capaces de formular soluciones y

alternativas de producción que no impliquen una sobre explotación de los recursos (Sandoval, 2019).

6. Conclusiones

El análisis adelantado en esta investigación muestra que la gobernanza ambiental / gobernanza del cambio climático, exige la apertura de los planes de desarrollo para la incorporación del medio ambiente y el cambio climático como variables que sirven de ejes estructurales, y que enmarcan las dinámicas sociales, productivas y económicas de un territorio. La participación de la comunidad es fundamental, y el reto en las dinámicas de reasentamiento y adaptación es lograr un mayor protagonismo de los grupos sociales en la generación de una producción sustentable y la protección efectiva de recursos naturales fundamentales como el agua, las cuerdas y microcuencas hídricas, los bosques y el suelo.

Los planes de desarrollo del municipio de Gramalote posteriores al desastre del 2010 muestran la articulación de las dinámicas productivas, económicas y sociales con las variables cambio climático y medio ambiente. Estas dos últimas, se robustecen a través de varias categorías que van desde el horizonte estratégico y la visión, el diagnóstico, el análisis del tema ambiental, y la definición de objetivos, programas y proyectos que buscan dar solución a las problemáticas identificadas. Los planes de desarrollo son una muestra de los procesos de gobernanza adelantados, así como todo el proceso de planificación del proyecto de Gramalote en donde participaron un número significativo de actores en diferentes niveles. Sin

embargo, esto exige superar varios retos como una mayor participación de las organizaciones sociales, la formación técnica y profesional de jóvenes, el acompañamiento y apoyo del Estado, y el desarrollo de proyectos productivos diversificados y alternativos.

Referencias bibliográficas

- Aarón, G. (2015). América Latina: pobreza, gobernanza e investigación. *Telos*, 17(3), 369-374. <http://ojs.urbe.edu/index.php/teelos/article/view/2259>
- Alcaldía del Municipio de Gramalote (2012). *Plan de desarrollo municipal 2012-2015 "Compromiso con visión de cambio"*. <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/gramalotenortedesantander-pd20122015.pdf>
- Alcaldía del Municipio de Gramalote (2016). *Plan de desarrollo municipal 2016-2019 "Unidos por Gramalote"*. http://201.245.175.177/sis/files/sid/Desarrollo_territorial/PMD/CENTRO/PDM_GRAMALOTE_2016-2019.pdf
- Ambrogio, R. (2016). El cambio climático un problema económico. *Revista Electrónica en Investigación en Ciencias Económicas*, 4(8), 107-117. <https://doi.org/10.5377/reice.v4i8.3059>
- Aprada, R. (2005). Public Governance. A Blueprint for Political Action and Better Government. *CEMA Working Papers*, (297), 1-32. <https://doi.org/10.2139/ssrn.998515>
- Avendaño, W., Patiño, C. y Aguilar, D. (2017). New approaches to planning and development: the case of Gramalote, Norte de Santander, Colombia. *Cuadernos de Administración*, 33(58), 77-89. <http://dx.doi.org/10.25100/cdea.v33i58.4704>

- BancoMundial-BM(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)*. Banco Mundial, Fondo Adaptación.
- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2004). Transnational networks and global environmental governance: The Cities for Climate Protection Program. *International Studies Quarterly*, 48(2), 471-493. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00310.x>
- Córdova, G. y Romo, M. (2015). Gobernanza climática: Actores sociales en la mitigación y adaptación en el estado de Coahuila, México. *Nóesis*, 24(47-2), 129-146. <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2015.13.10>
- Dejusticia (2015). *Gramalote: uno de los primeros casos de desplazamiento climático*. <https://www.dejusticia.org/gramalote-uno-de-los-primeros-casos-de-desplazamiento-climatico/>
- Demares, M. (2016). La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático. *Observatorio Medioambiental*, 19, 55-69. <http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.54158>
- Euscátegui, C., y Hurtado, G. (2011). *Análisis del impacto del Fenómeno □La Niña□ 2010-2011 en la climatología del país*. IDEAM.
- Fondo de Adaptación (2019). *Gramalote late más fuerte*. <http://www.fondoadaptacion.gov.co/gramalotelatemasfuerte/>
- Gómez, E. (2017). Gobernanza comunitaria para el bien común. *Revista Nicaragüense de Antropología*, 1(1), 75-85. <https://doi.org/10.5377/raices.v1i1.3590>
- González, R. (2016). El cambio climático en la agenda política: un problema mundial. *Ingeniería*, 26(1), 59-70. <http://dx.doi.org/10.15517/JTE.V2I1.24494>
- Graham, J., Amos, B. Y Plumpre, T. (2003). Principles for good governance in the 21st century. *Policy Brief*, (15).
- Harvey, D. (2000). *Climate and global environmental change*. Routledge.
- Hogenboom, B., Baud, M. y De Castro, F. (2012). Gobernanza ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 12, 57-72. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3692>
- Jordan, A., Huitema, D., Asselt, H. y Forster, J. (Edits.) (2018). *Governing climatic change. Policentricity in action?* London: Cambridge University Press.
- Kellogg, W. (2019). *Human impacto on climate: the evolution of an awareness*. En M. Glantz (Ed.), *Societal responses to regional climatic change. Forecasting by analogy* (pp. 113-136). Routledge.
- Kellogg, W. y Schware, R. (2018). *Climate change and society. Consequences of increasing atmospheric carbon dioxide*. Routledge.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- Lebel, L., Anderies, J., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. y Wilson, J. (2006). Governance

- and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1). <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art19/>
- Naciones Unidas- UN (2007). *Climatic change: impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries*. Bonn: UNFCCC.
- Ortiz, K. (2019). Sustentabilidad global: Principios y acuerdos internacionales. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(4), 75-86. <https://doi.org/10.31876/rcs.v25i4.30518>
- Ostrom, E. (2016). *A polycentric approach for coping with climate change*. Washington: Banco Mundial.
- Palacios, J., Toledo, M., Miranda, E. y Flores, A. (2021). Políticas públicas y gobernanza participativa local. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(95), 564-577. <https://doi.org/10.52080/rvqluz.27.95.8>
- Peteres, G. y Pierre, J. (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?* En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 137-143). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- Rodrigo, D., Picó, M. y Dimuro, G. (2019). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco para la acción y la intervención social y ambiental. *Retos*, 9(17), 25-36. <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.02>
- Sandoval, M. (2019). Perspectivas de la educación ambiental y agrícola como paradigma educativo-ecológico-productivo. *Negotium*, (43), 43-63.
- Schaller, S., Baptiste, N. y Lehmann, P. (2016). Oportunidades y obstáculos para la adaptación urbana frente al cambio climático en América Latina. Casos de la Ciudad de México, Lima y Santiago de Chile. *Eure*, 42(127), 257-278. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300011>
- Sivaramanan, S. (2016). *Global Warming: Global Warming and Climate change causes, impacts and mitigation*. Battaramulla: Central Environmental Authority CEA.
- Urban, M. (2015). Accelerating extinction risk from climate change. *Science*, 348 (6234), 571-573. <http://dx.doi.org/10.1126/science.aaa4984>