



**PNUDI/UNDRR** 

# Taller Regional de Capacitación para Desastres

Bogotá, Colombia, 1991

## *Estudio de Caso*

*Preparado por:*  
*Dr. Manuel Obando*

---

*Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud*  
*Programa de Preparativos y Coordinación de Socorro en Casos de Desastre*

*San José, Costa Rica*

# INUNDACIONES EN AMELA 1990

## ANTECEDENTES:

Amela es un país montañoso de América Latina, con una superficie de 100.000 km<sup>2</sup> y una población de 5 millones de habitantes (Censo de población, 1988) para una densidad de población de 50 habitantes por km<sup>2</sup> aproximadamente. El país está dividido en veinte departamentos, su capital es Columbia y la segunda ciudad en importancia es Vespucio. Los Departamentos están subdivididos en Municipios.

Amela ha sido afectada por inundaciones en múltiples ocasiones en años anteriores, siendo el episodio más severo el provocado por el Huracán Marisol, en enero de 1981, con un saldo de 5000 muertos, millonarias pérdidas económicas, e importantes daños a la agricultura, principalmente en la fértil región norte del país antes de que se llevara a cabo la recolección de las cosechas.

En Amela se han realizado algunos esfuerzos de preparación a la población para casos de desastre desde hace cinco años a través del Sector Salud y del Comité Nacional de Emergencias (CONE). Previo a las últimas inundaciones se había establecido un mecanismo de coordinación Nacional, regional y local para casos de Desastre. A nivel nacional la coordinación es responsabilidad del CONE, a nivel regional del Comité Regional de Emergencias (COREDE), el cual es coordinado por el representante de las Fuerzas Armadas y a nivel local o de Municipio por el Comité Local de Emergencias (COLODE), que es coordinado por el alcalde

## DESCRIPCION :

En la costa atlántica de Amela, en plena época lluviosa, con los suelos saturados, tras cuatro a cinco días de lluvias torrenciales, se produce el desbordamiento del río Javi, inundando gran parte del Valle del Chaco, el valle aluvial más grande de Amela. Este valle contempla la mayor población de la región, con una densidad de población de 150 habitantes por km<sup>2</sup>. Los departamentos afectados son los de Monterrey, Limón, y Río. Estos departamentos cuentan con comunicación terrestre, aérea, telefónica y telegráfica con la capital Columbia.

El primer día de la inundación el socorro inicial se dio con recurso local y regional, conformándose los "Coredes" y los "Colodes" correspondientes

Varias poblaciones quedaron incomunicadas por vía terrestre y no se contaba con suficientes recursos para salvamento acuático, por lo que la población afectada tuvo que improvisarlos en algunos casos. Se estableció múltiples albergues en escuelas, salones comunales e incluso se utilizó en algunos lugares vagones de ferrocarril.

Una evaluación aérea inicial de la zona del desastre que reportó pocos daños y hecha por el Presidente de la República en el 2do. día de la emergencia, antes de salir del país, desorientó a las autoridades a nivel nacional y probablemente retrasó la respuesta del nivel central y por ende del internacional

La coordinación del nivel central en los aspectos político-económicos la efectuó el Vicepresidente de la República, por estar ausente del país el Señor Presidente, en tanto que el CONE se encargó de la coordinación nacional, de la evaluación inicial y de los aspectos técnico-operativos de la atención de la emergencia, para esto contó con la colaboración de los COREDES, los COLODES y múltiples instituciones como Fuerzas Armadas, Cruz Roja, Bomberos, Ministerio de Salud y otros ministerios, Instituto Meteorológico y otros.

No se tenía preestablecido ni previsto un canal de comunicación común y permanente para coordinación interinstitucional en caso de emergencia. Se intentó utilizar sistemas de comunicación con cobertura nacional de instituciones como las Fuerzas Armadas, Cruz Roja y Bomberos, pero por diversas razones no lograron convertirse en canales de comunicación de acceso común a las

instituciones participantes en la emergencia. Con frecuencia la comunicación interinstitucional fue telefónica y por lo tanto bilateral.

La integración interinstitucional lograda a nivel nacional no siempre fue posible a los niveles regional y local.

La mayoría de las pequeñas comunidades afectadas quedaron incomunicadas al inicio de la emergencia, al ser inhabilitada la vía terrestre y no contar con teléfono, télex o telégrafo. En algunos casos esta deficiencia fue salvada por mecanismos de comunicación ferroviaria, acuáticos improvisados o por los radioaficionados.

A pesar de que la evaluación inicial efectuada por CONE mostró datos que reflejaban una emergencia de dimensiones importantes no hubo ambiente político al principio para declarar "Emergencia Nacional" y un alto funcionario de gobierno llegó a afirmar el día 10 de la emergencia : "la situación está bajo control y no es necesario declarar zona de emergencia, pues Amela ha quedado muy mal internacionalmente por declarar muchas emergencias cuando no se consideran como tales".

La situación de emergencia en la región se prolongó por varios días más y mientras se estaba en la fase de atención y rehabilitación de algunas zonas se produjo un segundo temporal los días 24,25,y 26 de la emergencia que produjo el desbordamiento del río Seco. La situación se agravó, aumentando el número de damnificados a 50,000 personas aproximadamente.

Existió un rumor de que la apertura de las compuertas de la represa Energía contribuyó al desbordamiento del río Seco, sin embargo éste no fue comprobado.

El gobierno a solicitud del CONE decidió "Declarar en estado de emergencia todo el territorio comprendido en el Valle del Chaco del Litoral Atlántico" el día 26 de la emergencia, además se le encarga al CONE coordinar todas las acciones de ayuda y administrar los donativos tanto nacionales como internacionales.

Una evaluación de daños definitiva que orientará las fases de rehabilitación y reconstrucción fue elaborada por el Ministerio de Planificación.

Hubo varios países donantes que respondieron al llamado del gobierno de Amela, el cual fue reforzado por un llamado general de una agencia de NNUU. En general los donativos coincidieron con lo solicitado por el gobierno de Amela. Además varios grupos internacionales asistieron a la zona afectada con personal, equipo médico y materiales, sus actividades fueron coordinadas con la direcciones regionales correspondientes del Ministerio de Salud

## **FECHAS:**

- 1a. Inundación: días 1-2 de la emergencia  
provocada principalmente por el río Javi.
- 2a. Inundación: días 24-25-26 de la emergencia  
provocada principalmente por el río Seco.

## **POBLACION DAMNIFICADA EN ALBERGUES: 25.000 PERSONAS (5000 familias)**

MUERTOS:	15
VIVIENDAS INUNDADAS, DAÑADAS Y DESTRUIDAS.	4000
ESCUELAS DAÑADAS:	40
PERDIDAS EN LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA:	\$10.000.000
PERDIDAS EN INFRAESTRUCTURA:	\$5.000.000
PERDIDAS EN EL AREA SOCIAL:	\$2.000.000
COSTO TOTAL DE LA EMERGENCIA.	\$17.000.000

## ASISTENCIA INTERNACIONAL:

Las agencias del Sistema de Naciones Unidas recibieron las primeras informaciones sobre la emergencia a través de los medios de comunicación colectiva; además la prensa también ejerció presión para lograr una mayor participación estatal e internacional, como ejemplos vemos que un diario publicó un microeditorial titulado "Sólo los periodistas hablamos del desastre" y otro publica un artículo en recuadro titulado "Una agencia de NNUU quiere ayudar, pero nadie le pide"

En una actividad social que se realizaba el día 4 de la emergencia un funcionario de NNUU dialogó con un representante del gobierno de Amela sobre el problema de las inundaciones y le solicitó informes más precisos que le permitieran promover una reunión del comité local de NNUU. Esta información y una solicitud telefónica el día 8 de la emergencia del Vicepresidente de la República fueron decisivas para convocar a las agencias del Sistema de Naciones Unidas para el día 10 de la emergencia.

El día 9 de la emergencia, el coordinador a.i del Sistema de NNUU recibió la primera solicitud formal por escrito del Vicepresidente de la República. En esta carta se informa de 3 departamentos (Monterrey, Limón y Río) con 11 municipios afectados, "30,000 personas damnificadas de las cuales el 65% son niños menores de 12 años; de estas 30,000 personas 12,000 están ubicadas en refugios de emergencia", además se solicita para una primera etapa, "alimentos, utensilios de cocina, frazadas, petates, ropa, medicinas y transporte". Se pide en la misma carta la participación de NNUU para obtener ayuda de la Comunidad Internacional

El Día 10 de la emergencia se formó el "comité local" del Sistema de Naciones Unidas, nombrándose a una agencia como punto focal. "El propósito de tal comité es mantenerse informado sobre la situación y revisar los requerimientos, coordinar la ayuda entre las agencias, y servir de punto de contacto para el Gobierno y otras agencias multilaterales y bilaterales. En la reunión, se acordó que el comité se reunirá con el CONE y otras instancias gubernamentales involucradas en este asunto el Día 12 de la emergencia, para intercambiar información y discutir la colaboración que se podría esperar del Sistema de Naciones Unidas "

La reunión con el CONE se realizó, así como otras dos sesiones más del comité local del Sistema de Naciones Unidas, sin embargo varios representantes de las agencias consideraron que estas reuniones fueron más informativas que de coordinación

En la práctica cada agencia identificó dentro de sus posibilidades áreas de cooperación y procedió según su criterio, sin coordinar con el "comité local" de NNUU ni las otras agencias especializadas de Naciones Unidas. Los siguientes ejemplos pueden ilustrar esta situación

1 Una agencia solicitó fondos de emergencia a la oficina central hasta un máximo de US\$30,000 para "la compra local de materiales de emergencia y facilitar el transporte de las donaciones". Otra agencia de NNUU solicitó financiar con parte de esos fondos, viáticos para el personal de un ministerio que atendía la emergencia. Esta gestión fue denegada por "no adecuarse al fin establecido", sin embargo tres meses después de la emergencia estos fondos no han sido gastados aún

2 Una agencia que no tiene representación local es representada por otra agencia. Recibió información tempranamente a través de fax por parte de su representante local, quién transmitió literalmente la solicitud de la Presidencia de la República, además de un estado de situación elaborado por el CONE.

Se generaron dos situaciones interesantes de comentar, la primera con relación al informe de daños preliminares que divulgó NNUU a nivel internacional, el cual afirmó: "approx. 10,000 sq.km. and over 950,000 people affected", esto impresionó mucho inicialmente a un país donante, dada la aparente magnitud del desastre, sin embargo luego se aclaró que estos datos correspondían a la zona geográfica involucrada y no al área estrictamente afectada ni a la población damnificada.

La segunda situación se refiere a la solicitud de ayuda en medicamentos recibida por NNUU : Esta solicitud fue elaborada por el Ministerio de Salud de Amela quien la transmitió al Ministerio de Planificación , éste la canalizó localmente a una agencia de NNUU y de aquí se transmitió a las oficinas regionales. En una de las reuniones del "comité local" de NNUU se había acordado coordinar las solicitudes de ayuda recibidas entre las agencias de NNUU a nivel local, antes de enviarlas al exterior. Sin embargo la agencia que envió la solicitud a nivel internacional no consultó ni informó a la agencia especializada de NNUU de la lista de medicamentos solicitados, ni tampoco lo había hecho el Ministerio de Salud. La agencia de NNUU que estaba en constante comunicación con las autoridades de Salud de Amela se sorprendió, debido a que los informes diarios de situación del Ministerio de Salud no reflejaban grandes necesidades de medicamentos.

3 Una agencia de NNUU que estaba disminuyendo sus actividades en Amela pudo "librar muchos recursos" para la emergencia y rápidamente identificó dos rubros de ayuda: Alimentos y Medicamentos. Esta agencia tenía en sus bodegas, localizadas precisamente en la zona afectada, gran cantidad de azúcar y de aceite donados por un gobierno con otro propósito. El azúcar se encontraba en carestía en Amela desde hacía un mes, a tal extremo que un diario publicó: "Las madres preparan los biberones de sus hijos con confites desechos con una piedra". Esta agencia contactó rápidamente al gobierno donante con el fin de solicitarle su autorización para cambiarle el destino al donativo. El gobierno donante estuvo de acuerdo. La agencia receptora comunicó al coordinador de NNUU a nivel local y al gobierno de Amela a través de la Cancillería y del CONE que iba a hacer entrega del donativo a la Cruz Roja para que se encargara de su distribución.

4 A una agencia que desarrolla sus programas regulares en Amela en coordinación con el Ministerio de Planificación, y cuenta con un manual sobre "Ayuda de alimentos para emergencias" y un fondo para emergencias y que participó en las reuniones del "comité local" de NNUU, le llegó la solicitud de ayuda de parte del gobierno el día 9 de la emergencia en una carta del Ministro de Planificación, en donde le informa de "12,000 personas damnificadas", le identifica el proyecto que puede servir para suplir las necesidades, le solicita 180,000 desayunos reforzados para 15 días y le señala el mecanismo de transporte y distribución. Además adjunta los requerimientos en forma global y por ración diaria. De las acciones realizadas por esta agencia se informó al coordinador de NNUU quien informó a su vez a la comunidad internacional. El Director de operaciones de esta agencia además visitó la zona afectada.

Esta agencia actualmente trabaja con autoridades del gobierno en la identificación de posibles proyectos para las fases de rehabilitación y reconstrucción.

5 A una agencia la solicitud inicial de asistencia para la emergencia le llegó de una organización no gubernamental que efectúa un proyecto en Limón con apoyo de esta agencia. Esta solicitud inicial fue reforzada por una llamada telefónica al Representante de la agencia por parte de un diputado y gerente de un medio de información colectiva que estaba organizando una maratónica de recolección de ayuda para los damnificados.

Para identificar en qué se podía ayudar, esta agencia designó a un funcionario que se comunicó con el COREDE de Limón para averiguar la lista de comunidades afectadas. Con esta lista se identificó a una comunidad en la que esta agencia tenía un proyecto. Se efectuó una gira a la zona y se habló con el COREDE respectivo sobre sus necesidades. De acuerdo con el presupuesto previsto se procedió a comprar los donativos, que consistieron en medicinas y algunos enseres con un valor aproximado de US\$15,000.

Los donativos se entregaron a nivel local. No se consultó con otras agencias de NNUU relacionadas con el problema, ni se informó al coordinador de NNUU, ni a los niveles centrales o regionales del Gobierno.

6 Una agencia brindó asesoría técnica durante la emergencia y colaboró con un ministerio en la elaboración de una "lista preliminar de solicitud de ayuda", esta lista fue ampliada en forma injustificada posteriormente por el ministerio. Esta agencia además colaboró en la adquisición de algunos artículos, identificados como vitales para el manejo de la emergencia. Actualmente colabora en la fase de rehabilitación.

La última reunión del comité local de NNUU intentó establecer una evaluación de las acciones y coordinación realizadas, sin embargo no se le ha dado seguimiento

## GRUPO DE TRABAJO No. 1

***Teniendo en cuenta la situación dada, analice, discuta, concluya y proponga soluciones por escrito sobre:***

***Las comunicaciones formales e informales que se dieron entre las agencias del sistema de naciones unidas durante esta emergencia.***

- 1      ¿Qué tipo de medidas de planificación, coordinación y comunicación se había tomado antes de esta emergencia, para organizar la respuesta del Sistema de Naciones Unidas en caso de desastre?
- 2      ¿Había un coordinador designado del Sistema de Naciones Unidas a nivel local para casos de desastre?
- 3      ¿Cómo obtuvieron las agencias del Sistema de Naciones Unidas la información necesaria sobre la emergencia para activar su respuesta?
- 4      ¿Cómo se utilizó el conocimiento especializado de las agencias de Naciones Unidas, en la toma de decisiones sobre los donativos del Sistema?

## GRUPO DE TRABAJO No. 2

***Teniendo en cuenta la situación dada, analice, discuta, concluya y proponga soluciones por escrito sobre:***

***Las comunicaciones formales e informales que se presentaron durante la emergencia entre las agencias del sistema de naciones unidas y el gobierno del país afectado.***

- 1      ¿Cuáles planes o mecanismos de comunicación y coordinación, existían de previo, entre el Sistema de Naciones Unidas y el gobierno, para casos de Desastre?
  
- 2      ¿Qué mecanismos de comunicación e información se estableció entre las agencias del Sistema de Naciones Unidas , el gobierno y el área afectada, en qué momento de la emergencia y cómo estos influyeron en la toma de decisiones ?
  
- 3      Necesitaron las agencias del Sistema de Naciones Unidas para actuar en esta emergencia de:  
        ¿Solicitud oral del gobierno?  
        ¿Solicitud escrita del gobierno?  
        ¿Declaración oficial por decreto del Estado de Emergencia?
  
- 4      ¿Qué problemas de comunicación e información afectaron la asistencia dada por las agencias internacionales?

## **GRUPO DE TRABAJO No. 3**

***Teniendo en cuenta la situación dada, analice, discuta, concluya y proponga soluciones por escrito sobre:***

***Los problemas de comunicación que se presentaron en esta emergencia, entre las diferentes instituciones del país afectado.***

- 1      ¿Qué tipo de organización y qué mecanismos de comunicación existían en el país afectado, para la atención de desastres, antes de esta emergencia?
- 2      ¿Cómo se manejó la comunicación interinstitucional a nivel nacional, regional y local durante la emergencia?
- 3      ¿Cómo manejaron y qué mecanismos utilizaron las instituciones nacionales, para la recolección, verificación y entrega de información?

## **GRUPO DE TRABAJO No. 4**

***Teniendo en cuenta la situación dada, analice, discuta, concluya y proponga soluciones por escrito sobre:***

***Los problemas de comunicación que se presentaron durante esta emergencia entre las agencias del sistema de naciones unidas, organismos internacionales no gubernamentales y países donantes.***

- 1      ¿Qué tipo de mecanismos de coordinación y comunicación existían antes de la emergencia entre estos tres grupos de instituciones?
  
- 2      ¿Qué tipo de organigrama de trabajo se utilizó durante la emergencia entre estos tres grupos de instituciones?
  
- 3      ¿Qué problemas de comunicación se presentaron entre estos tres grupos de instituciones?
  
- 4      ¿Como influyeron los problemas detectados en el punto 3 en la Asistencia Internacional dada al país afectado?

# AMELA

