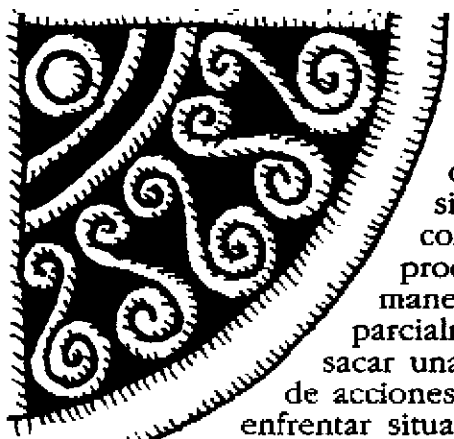




Introducción

LA RED El presente trabajo, realizado a solicitud de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, busca realizar un análisis del manejo y respuesta desarrollados a raíz del sismo del 6 de junio de 1994 en Páez, Cauca, así como de los factores que incidieron en dicho proceso, las dificultades que se presentaron y la manera en que estas dificultades fueron total o parcialmente resueltas. Lo anterior con el fin de poder sacar unas conclusiones de carácter general sobre este tipo de acciones, las cuales puedan servir al Sistema Nacional para enfrentar situaciones semejantes en un futuro.

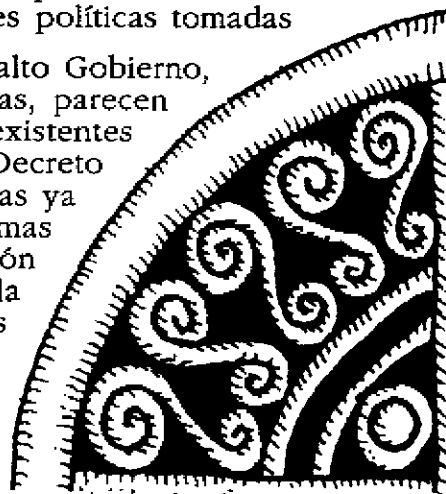
Un análisis del manejo y respuesta frente al desastre de Páez tiene que contemplar varios factores que en su interrelación permitan contar con un escenario aceptable de los sucesos y, por consiguiente, dimensionar la acción de los diferentes actores en el manejo de la emergencia, así como de las circunstancias políticas que incidieron en la toma de decisiones por parte de dichos actores.

Dichos factores tienen que ver con la capacidad que ha desarrollado el país para hacer frente a los desastres, capacidad que puede sintetizarse en la existencia de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual ha venido desarrollándose de manera continua a través de diferentes situaciones desde 1988 aproximadamente. A su vez esta capacidad se expresa en el desarrollo técnico y organizativo del sistema, por una parte, y en la relativa autonomía política que ha podido mantener a lo largo de su historia, lo cual le ha dado una buena capacidad de convocatoria y de coordinación de acciones para la prevención y atención de desastres.

Puede sintetizarse lo anterior de la siguiente manera: sobre la base de una política definida por el Estado el perfil técnico del Sistema, pese a sus carencias y limitaciones, ha logrado mantener una credibilidad y una capacidad de convocatoria frente al conjunto de la sociedad y del gobierno, al mismo tiempo que el gobierno, al menos hasta junio de 1994, le ha dado su apoyo político completo a lo largo de dos administraciones (V. Barco y C. Gaviria).

El caso del sismo del 6 de junio de 1994, y de allí la importancia de su análisis en la perspectiva de desarrollo del Sistema, muestra por primera vez un desfase entre el funcionamiento del sistema, sus normas y sus posibilidades, y la evaluación política de la situación realizada por las altas esferas del Gobierno, y por consiguiente, las decisiones políticas tomadas

Las principales decisiones tomadas por el alto Gobierno, especialmente durante las dos primeras semanas, parecen desconocer no sólo las herramientas de trabajo existentes desde la promulgación de la Ley 46 de 1988 y del Decreto 919 de 1989, sino además, retroceden a formas ya superadas, por inoperantes, de resolver los problemas de desastres, a través por ejemplo, de la constitución de un ente dependiente del gobierno central para la reconstrucción de la zona afectada, en momentos en que varios ejemplos de reconstrucción recientes muestran caminos mucho más descentralizados, más participativos y más eficaces para realizar dichas acciones (ver como ejemplos, la reconstrucción de las zonas afectadas



por los sismos de 1992 en Antioquia y Chocó, o la manera cómo se han reconstruido zonas afectadas por innumerables eventos pequeños o medianos).

Este desfase y sus implicaciones se constituyen en el eje analítico de este documento, buscando una explicación, tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista técnico, a lo sucedido.

De allí que paralelamente se aborden dos aspectos: por una parte la actuación del sistema, con sus debilidades y sus errores, pero también con su capacidad de acción y sus logros, y el modo cómo se fueron tomando ciertas decisiones y sus implicancias en el propio funcionamiento del Sistema.

El trabajo que a continuación se presenta comprende cinco secciones, a saber:

1. la primera, referida al sismo mismo y su impacto, incluye una breve descripción del evento mismo, sus causas y sus efectos, y las condiciones en que se produjo;
2. la segunda, referida a la respuesta inmediata (primera semana) por parte del Sistema Nacional y sus organismos regionales y locales. Además de la descripción de las acciones y las medidas desarrolladas, incluye una serie de reflexiones sobre las decisiones políticas tomadas durante las primeras dos semanas por el alto gobierno y sus implicancias en el corto y mediano plazo para el Sistema;
3. una tercera parte cubre el proceso de atención y estabilización de la emergencia;
4. una cuarta parte se refiere al planteamiento y primeros desarrollos del proceso de reconstrucción;
5. la quinta parte es a manera de conclusión.

El sismo del 6 de junio

El Evento y su afectación

El 6 de junio de 1994 a las 15:47 horas se presentó un sismo superficial (10 Km. de profundidad) con una magnitud de 6.4 grados en la Escala de Richter, con epicentro en el municipio de Páez, departamento del Cauca.

Asociados al sismo se presentaron una serie de deslizamientos, prácticamente instantáneos a lo largo de las cuencas de los ríos Páez, Moras y San Vicente, entre otros, los cuales generaron avalanchas y/o flujos de lodo, causando víctimas en la población y destrucción de infraestructura física, económica y social e impactando el medio ambiente en forma severa.

Las condiciones geológicas y topográficas de las zonas (altas pendientes) y las fuertes lluvias de las semanas y días previos al evento (saturación de suelos por agua) explican el que el sismo hubiera provocado estos deslizamientos, tanto en número como en volumen.

De acuerdo con los análisis preliminares desarrollados por el Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO), no se puede asociar el sismo a ninguna de las fallas geológicas conocidas de la región. Tampoco se conocen testimonios



históricos de eventos similares en la región y el área epicentral aparece como inactiva en el Catálogo Instrumental Global (NEIC). En el Catálogo Regional del OSSO, iniciado en 1987, el área presenta alguna actividad con eventos pequeños (menores de 3.3 grados en la escala de Richter).

La principal área geográfica afectada correspondió al departamento del Cauca: el municipio de Páez (Belalcázar) fue afectado tanto por el sismo mismo como por las avalanchas por él generadas; adicionalmente fueron afectados por el sismo los municipios de Silvia, Santander de Quilichao, Totoró, Jambaló, Morales, Inzá, Toribío, Caloto y Caldono.

En el caso del departamento del Huila fueron afectados, con menor intensidad, los municipios de Nátaga, Tesalia, Paicol, Iquirá, La Plata y Yaguará.

Un balance del impacto presentado veinte días después del evento (ver Cuadro No. 1) indica que efectivamente las pérdidas se concentraron en el departamento del Cauca, especialmente en los municipios de Páez (afectado por sismo y avalancha), Silvia y Totoró. Este departamento concentró el 86% de las personas afectadas, el 93.3% de las viviendas destruidas y el 90.7% de las viviendas averiadas. Adicionalmente la casi totalidad de los muertos y heridos producidos por el sismo y las avalanchas, correspondieron a este departamento.

En lo que se refiere a otras pérdidas fueron destruidos más de 100 kilómetros de vías, seis puentes vehiculares, seis acueductos y muchas edificaciones comunitarias entre escuelas, puestos de salud, iglesias, etc. El Hospital de Páez fue parcialmente destruido por la avalancha. Varios poblados, especialmente Irlanda, Tóez y Wila fueron completamente arrasados y, en casos como el de Irlanda, afectados directamente por el sismo, deslizamientos y avalanchas.

En lo que se refiere a las víctimas (muertos) producidas por el desastre, un mes después del evento se había realizado el levantamiento de 148 cadáveres, y la Fiscalía Regional del Cauca tenía un reporte de 508 desaparecidos. Un total de 198 heridos fueron atendidos por los servicios de salud. Lo anterior puede permitir calcular el número de muertos en alrededor de 650.

A los impactos directos anteriores vale la pena agregar las pérdidas incuantificables desde el punto de vista ambiental, producidas por los deslizamientos y la pérdida de cobertura vegetal en amplias zonas, especialmente en el área epicentral, y la afectación de las actividades agrícolas (cultivos arrasados) y pesqueras (especialmente por la afectación del embalse de Betania).

La respuesta inmediata

La respuesta inmediata ante el evento (primera semana) puede ser analizada desde tres perspectivas complementarias: por una parte, la acción de los organismos locales y regionales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; en segundo lugar, la respuesta por parte de la Dirección Nacional y, finalmente, la respuesta, condensada en una serie de medidas tomadas, por parte del alto gobierno.



CUADRO 1			
Municipio	Personas afectadas	Viviendas afectadas	Viviendas averiadas
Silvia	7.126	12	1.750
Páez	6.151	841	
Tatoró	3.749	367	326
Jambaló	1.833	136	197
Teribio	1.824	20	323
Caloto	1.453		
Santander	1.135	136	91
Inzá	628		5
Caldono	582	1	106
Otros	118	40	70
TOTAL CAUCA	24.591	1.553	2.868
Yaguará	1.120		
Iquira	750	91	31
Nátaga	325	19	114
Paicui	300		76
Tesalia	202	1	
La Plata	152		31
Otros	1.119		40
TOTAL HUILA	3.978	111	292
TOTAL	28.569	1.664	3.160

FUENTE: DNPAD. Informe del sismo del 6 de junio de 1994. Bogotá, 27 de junio de 1994.

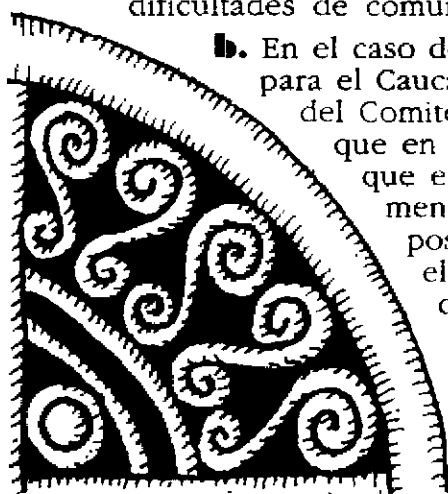
Los organismos locales y regionales del Sistema

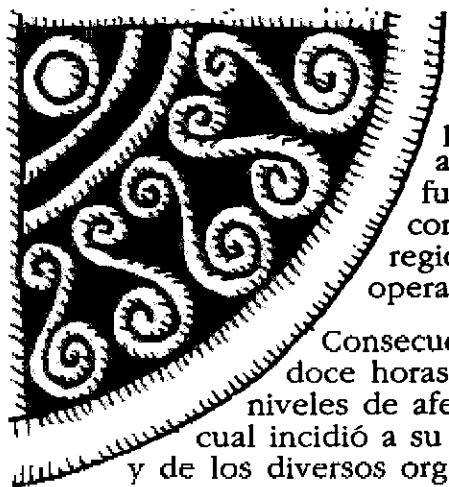
En general, puede considerarse que el evento y sus consecuencias sobrepasaron la capacidad existente a nivel local y regional. Varios factores inciden en dicha situación:

a. Por una parte, y en el caso particular del Cauca, la proporción del evento y las dificultades propias de la zona montañosa y quebrada afectada, especialmente en los municipios de la vertiente oriental de la cordillera, dificultaron enormemente la acción del Comité Regional. A esto se agrega la no existencia práctica de comités locales de emergencia en la mayoría de los municipios afectados, y la ausencia de autoridades locales en muchos de ellos (el evento se produjo en día festivo y varios alcaldes y otras autoridades municipales se encontraban fuera de sus respectivos municipios). El Comité Regional del Cauca tuvo información sobre los daños producidos en los municipios afectados cercanos a Popayán, hacia las siete u ocho de la noche del día del evento, pero no sobre lo sucedido en municipios más distantes y con dificultades de comunicación.

b. En el caso del Huila, a las características anotadas anteriormente para el Cauca hay que sumarle dos factores: la lenta reacción del Comité Regional, al tener que atender una emergencia que en gran parte se presentaba en otro departamento, ya que en el Huila las consecuencias fueron relativamente menores y dado que el acceso hacia Páez sólo era posible desde el Huila, y la incapacidad mostrada por el Coordinador Regional para tomar decisiones, convocar a las entidades y realizar la labor para la cual estaba nombrado.

En este sentido vale la pena señalar que buena parte de la confusión generada en el primer día de atención se originó en las actitudes y comportamientos de dicho coordinador, quien se





dedicó más a hacer labor de periodista aficionado que a cumplir con sus funciones coordinadoras.

La situación anterior hizo que, desde prácticamente el comienzo, el operativo de atención fuera un operativo nacional, que movilizó fuerzas y recursos nacionales fundamentalmente, con excepción de los organismos de socorro regionales que, con escasos recursos y limitaciones operativas, desarrollaron hasta donde pudieron su labor.

Consecuencia de lo anterior fue la ausencia, en las primeras doce horas sobre todo, de información confiable sobre los niveles de afectación, efectos del evento y su real magnitud, lo cual incidió a su vez en la toma de decisiones a nivel de la DNPAD y de los diversos organismos nacionales del sistema.

El evento, en este caso, por su magnitud, por las dificultades propias de acceso a las zonas más gravemente afectadas y por la limitada respuesta de los niveles locales y regionales involucrados provocó en esa primera semana, y especialmente en las primeras 48 horas, una «dislocación» del sistema nacional, en términos del flujo de información y cadena de toma de decisiones en dos vías: una, entre el nivel nacional y los niveles regionales; y dos, entre la coordinación del sistema, y las entidades operativas en el terreno, lo cual obligó al traslado de la Dirección a la zona de desastre y a asumir acciones operativas por parte de un nivel coordinador.

La Dirección Nacional

En lo que respecta a la Dirección Nacional puede señalarse que en las primeras 24 horas se presentó lo que podemos llamar una subvaloración del evento. Subvaloración que pudo obedecer a los siguientes factores principalmente:

a. La ausencia de un escenario de riesgo sísmico en la zona. Ya se señaló con anterioridad la inexistencia de datos históricos e instrumentales sobre eventos de magnitud en la región afectada. La amenaza volcánica (actividad del volcán nevado del Huila) fue descartada rápidamente de acuerdo con la información de INGEOMINAS y, por consiguiente, se descartó una avalancha provocada por el descongelamiento del nevado, elemento de riesgo para el cual existían algunos estudios previos realizados por INGEOMINAS e incluso un censo de población en zona de riesgo realizado en 1991 por el DANE para la ONAD.

b. La generación de deslizamientos masivos (cerca de 160 según informes de entidades técnicas), simultáneos y varios de grandes dimensiones, los cuales generaron las avalanchas, no fue prevista por nadie, ni a nivel de la DNPAD, ni a nivel de las entidades técnicas. Sin embargo, se alertó a la población ribereña de cuencas de alta pendiente sobre la posible presencia de represamientos o avalanchas provocadas por el sismo, dado que es bien conocido el potencial generador de deslizamientos y represamientos que tienen los sismos en zonas como las afectadas.

c. La ausencia o la escasa información proveniente de los niveles locales en las horas inmediatamente posteriores al evento no dejaban traslucir la dimensión del mismo. Sobre todo cuando no había información directa proveniente de la zona afectada por la avalancha, información que sólo se tuvo en la mañana del 7 de junio.



Esta subvaloración tuvo consecuencias en las primeras horas después del sismo pero, sin embargo, no llevó a la inmovilidad. La DNPAD reaccionó tomando las siguientes medidas, que son las normales en caso de presentarse un evento:

a. Luego de conocer la ocurrencia del evento, entrar en contacto con los organismos operativos del sistema (Defensa Civil, Cruz Roja, Policía, Ejército, Salud) para realizar un primer barrido del territorio nacional, especialmente de la zona presuntamente afectada, y establecer las posibles consecuencias del evento.

b. Entrar en contacto y recibir la información técnica (INGEOMINAS, OSSO), sobre el evento mismo (magnitud, ubicación, posible zona de influencia, etc.)

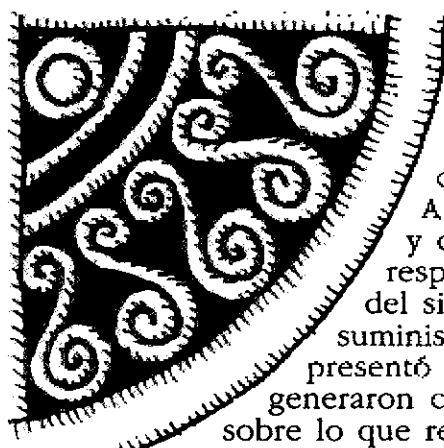
c. Una vez consolidada una primera información, entrar en contacto con los Comités Regionales de los departamentos afectados, recibir información por parte de ellos y empezar a coordinar, a solicitud de los mismos, el envío de apoyos.

d. Se coordinó con la Fuerza Aérea Colombiana el envío de cuatro helicópteros a los departamentos afectados, con el fin de realizar sobrevuelos desde la mañana del día siguiente. En este reconocimiento participarían los gobernadores de los dos departamentos.

e. Se programó con la Central Hidroeléctrica de Betania, el vertimiento de agua y la generación de energía, como acción de amortiguamiento a una posible avalancha sobre el embalse y se alertó a las poblaciones ribereñas sobre posibles represamientos y avalanchas. Aún cuando se empezó a hablar en los medios de comunicación de una posible avalancha en la cuenca del río Páez, en horas de la noche no se conocía aún sobre su paso en las poblaciones de la zona plana del departamento del Huila.

f. Durante los días martes 7 y miércoles 8 de junio, las actividades operativas fueron desarrollados por los organismos de socorro, con un gran apoyo del Ejército Nacional y de la Fuerza Aérea. El operativo helicoportado realizado no tiene precedentes en la historia de la atención de desastres en el país. Aunque manteniendo coordinación con el operativo de socorro mismo, el cual fue dirigido en el terreno principalmente por las Fuerzas Armadas y la Cruz Roja, las labores principales de la DNPAD estuvieron encaminadas a coordinar los apoyos logísticos y el manejo de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades y del Convenio con el Socorro Nacional de la Cruz Roja, por una parte, y a recopilar la información necesaria para contar con un escenario realista de lo sucedido.

g. En lo que respecta a lo primero, se autorizaron, durante los días 7 y 8 de junio el envío de mercados (Convenio con IDEMA), menajes y elementos de primera necesidad (Convenio con la Cruz Roja) y se autorizó la contratación de helicópteros y el giro de recursos a los comités regionales correspondientes. Junto con los primeros envíos realizados el día martes, se trasladaron a la zona de desastre funcionarios de las entidades nacionales del sistema con el fin de apoyar las acciones de los comités regionales y de los organismos de socorro.



ii. En lo que respecta a lo segundo, la recopilación de información oficial proveniente de los comités de emergencia fue lenta y el manejo de la misma deficiente, al menos si se la compara con la que empezaron a generar los medios de comunicación a partir del día martes en la mañana. A diferencia de lo sucedido con otros eventos, antes y después de Páez, en que los medios de manera responsable han entrado a colaborar con las entidades del sistema, a manejar informaciones comunes y a suministrar apoyo informativo, en esta oportunidad se presentó una ruptura entre las dos informaciones que generaron confusión y desconocimiento sobre lo que pasaba y sobre lo que realmente se hacía.¹

i. A partir de la visita del Presidente y de los Ministros de Gobierno y Defensa a la zona del desastre (8 de junio) y a las decisiones por ellos tomadas, la DNPAD dejó de ser eminentemente coordinadora para pasar a ser la dirección operativa de la atención de la emergencia. Ello implicó el traslado a la zona de la propia Dirección.

El alto gobierno

La intervención del alto gobierno en la respuesta al impacto causado por el sismo del 6 de junio de 1994 merece ser analizada independientemente de los dos casos anteriores.

Por primera vez, desde el desastre del Ruiz, el alto gobierno de Colombia (en este caso el Presidente de la República y los ministros de Defensa y Gobierno) juega un papel protagónico en la respuesta inmediata a un desastre, y toma decisiones que para bien o para mal van a afectar la marcha de los operativos de emergencia y de reconstrucción y, en consecuencia, del propio Sistema Nacional.

Desde la constitución del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el esfuerzo gubernamental había estado enfocado a su desarrollo y fortalecimiento, lo cual ha permitido un manejo técnico y relativamente por fuera de la cotidianidad política del manejo del Estado.

El Sistema guardaba una relativa autonomía en la actuación operativa y técnica frente al manejo de los desastres y en coordinación con el conjunto de entidades gubernamentales (incluida Presidencia de la República y ministerios) y en el marco de las políticas generales establecidas, definía acciones y políticas preventivas, operativas, de reconstrucción y de fortalecimiento del propio Sistema. En este sentido el Sistema contaba con un aval y un apoyo político para jugar de acuerdo con las reglas que habían llevado a su creación, definición y desarrollo.

Más aún, a partir de la reforma administrativa desarrollada por el Gobierno Gaviria en 1991-1992, y el traspaso de la ONAD al Ministerio de Gobierno, la presidencia del Comité Nacional de Emergencia quedó en cabeza del Ministro de Gobierno y no del Presidente como estaba establecido en el Decreto 919. Ello implicaba que para el Gobierno de turno el tema de los desastres no era un tema directo o necesariamente adscrito a la Presidencia de la República y que podía ser manejado a otro nivel.

Varias fueron las medidas tomadas por el



Gobierno Nacional, a saber:

a. Mediante decreto 1178 de 9 de junio de 1994 y con base en las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Nacional, se declara el estado de emergencia por el término de 15 días con el fin de conjurar los efectos de la crisis producida por el sismo. Entre los considerandos del decreto se establece «Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos» y «Que es necesario establecer un organismo que disponga de facultades adecuadas para adelantar las tareas necesarias para hacer frente a la crisis y que pueda coordinar los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido».

b. Mediante el decreto 1179 de 9 de junio de 1994 se creó la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas –CORPOPAECES, se le asignan funciones a la misma, se define la composición de sus organismos de dirección y se define la composición de su patrimonio. Entre los considerandos del decreto se vuelve a reiterar: «que el sistema de prevención y atención de desastres no cuenta con la infraestructura y capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública y reestablecer el orden económico y social a través de la rehabilitación y reconstrucción de esta zona».

c. Mediante los decretos 1264 y 1265 del 21 de junio de 1994 se establecen exenciones tributarias para la zona afectada por la calamidad y pública y se dictan disposiciones especiales sobre los créditos en las zonas de desastre. Estos decretos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional y, por lo tanto, sus medidas no entraron nunca a regir.

d. Finalmente, para terminar con los decretos, mediante decreto 1263 del 21 de junio de 1994 se modifica el decreto de constitución de la Corporación y se adiciona el presupuesto nacional para darle recursos a la misma.

Desde el punto de vista de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional mediante decreto, en últimas sólo una es efectiva: la constitución de una corporación, dependiente del Gobierno Central y agente de éste, para la reconstrucción de las zonas afectadas.

El conjunto de estas medidas y el modo de tomarlas (mediante decretos del ejecutivo) recuerdan claramente las épocas anteriores a la existencia del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Fue el mismo tipo de intervención diseñada por el Gobierno Central para los casos de Popayán o de Armero y corresponden a la misma visión de las cosas: una respuesta política, mediante la cual se declara la emergencia y se nombra un doliente de la crisis, lo cual muestra, coyunturalmente, el interés del gobierno por lo sucedido.

Ahora bien, este tipo de respuesta podría ser explicable antes de la existencia de un Sistema Nacional que más bien que mal ha logrado manejar las diversas crisis provocadas por desastres en los últimos 6 ó 7 años, varios de los cuales han sido similares en sus efectos, extensión, gravedad, necesidades de coordinación y de recursos al sucedido en Páez.



La argumentación sobre la cual se basaron estas decisiones parten del reconocimiento de la «incapacidad» del Sistema para manejar la crisis y, sobre todo, para adelantar la reconstrucción. Esta incapacidad es no sólo operativa sino de recursos y normativa.

Nada permite mostrar, incluso luego de las insuficiencias y confusiones presentadas en las primeras 48 horas, la realidad de dicho análisis. Más aún, la atención de la emergencia durante varios meses fue realizada por ese mismo Sistema Nacional, con recursos humanos y financieros del mismo (Fondo Nacional de Calamidades, entidades del Sistema, coordinadas por la DNPAD)

En términos de reconstrucción, aunque esa responsabilidad directa le fue quitada al constituirse la Corporación, los antecedentes y los propios planteamientos realizados en ese sentido tienden a mostrar que la argumentación era igualmente inconsistente y no basada en la realidad.

De hecho, las decisiones tomadas a nivel de alto gobierno contribuyeron más a la confusión y a la demora en la iniciación del propio proceso de recuperación que a la claridad y a la agilización del mismo, cambiando de alguna manera las condiciones y las responsabilidades fijadas por la ley al Sistema.

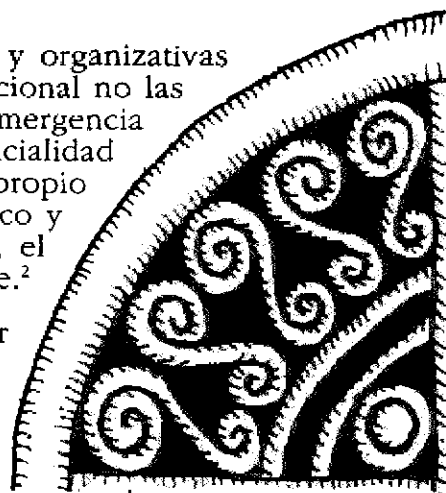
Las consecuencias de estas medidas pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Debilitamiento político del Sistema Nacional, lo cual implica una menor capacidad de convocatoria por parte del mismo y un esfuerzo inmenso para poder garantizar las tareas de atención y manejo del desastre. Al sistema se le dejó actuar operativamente, pero se le debilitó políticamente al señalarlo como incapaz para afrontar la crisis.

b. La separación de las tareas de atención de la emergencia y de recuperación, con responsables diferentes y, en muchas ocasiones con concepciones distintas, lleva igualmente a entorpecer la pronta recuperación de las personas y las cosas. No se entiende, por parte de quienes tomaron la decisión sobre la Corporación, que los procesos de atención y recuperación si bien pueden ser diferenciados conceptualmente, como objetos de reflexión o de planificación, en la realidad son un sólo proceso. Que entre más eficaz sea la atención y más relacionada con las tareas de recuperación, más ágil y eficaz es el proceso de retornar a condiciones normales. De hecho, esta situación llevó a que se presentaran diferencias de criterios en el manejo de ambos procesos, duplicación a veces de tareas y duplicación de responsabilidades.

c. Contando con herramientas jurídicas, técnicas y organizativas útiles y probadas para estos casos, el gobierno nacional no las quiso utilizar abiertamente. Ni la legislación de emergencia (Ley 46 de 1988, Decreto 919 de 1989), ni la potencialidad del sistema nacional mismo. Sin embargo, fue el propio sistema quien tuvo que asumir, sin respaldo político y por consiguiente en condiciones desfavorables, el manejo completo del desastre.²

d Finalmente hay otras dos decisiones tomadas por el alto gobierno, no reflejadas en decretos, que muestran esta forma de toma de decisiones: el llamamiento indiscriminado a la ayuda internacional, por fuera de las recomendaciones y



de los procedimientos que tiene el sistema para ello, sin señalar necesidades ni mecanismos. Esto significó un esfuerzo importante para recibir, clasificar, embodegar y trasladar toneladas de recursos unos útiles otros inútiles. Nuevamente por el apresuramiento en el llamado y el carácter indiscriminado del mismo, buena parte de la ayuda, sobre todo nacional, estuvo constituido por elementos inútiles, en mal estado o inutilizable. La otra decisión estuvo dada en la evacuación de comunidades indígenas a La Plata, Huila, lugar donde estuvieron alrededor de 1,000 personas en condiciones impropias, incluso en términos climáticos, personas que hubieran podido ser evacuadas a zonas más adecuadas.

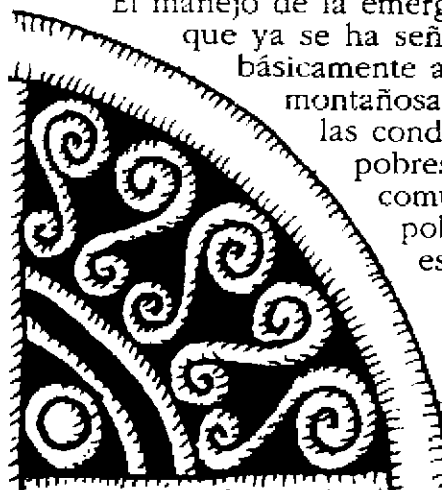


Manejo de la emergencia y su estabilización

Pasada la primera semana de la emergencia, analizada más arriba, el manejo y atención inmediata de la emergencia tuvo básicamente tres fases o etapas³, a saber:

- una fase de impacto, que incluye desde la ocurrencia del evento hasta la finalización de las labores de búsqueda y rescate de afectados, evacuación de afectados a zonas relativamente seguras y atención primaria de los mismos, fase que cubrió aproximadamente dos semanas (hasta el 20 de junio de 1994);
- una fase de estabilización de la emergencia, que implicó el montaje y puesta en funcionamiento de 24 albergues provisionales (en las ciudades de Neiva, La Plata, Inzá y Páez) y de 119 campamentos (en las localidades de Inzá, Belalcázar, Escalereta, Popayán, Silvia, Toribío y La Tolda), en los cuales se albergaron más de 25,000 personas. Igualmente implicó la distribución de alimentos, ropa, suministros de hogar, carpas, plásticos y otros elementos para campamentos provisionales, drogas, atención primaria en salud y saneamiento básico en los albergues y campamentos
- una fase de «rehabilitación temprana», enfocada a tres aspectos básicos de la rehabilitación: suministros (alimentación, ropa y calzado, menaje básico de hogar); alojamientos temporales (construcción de hogares de paso en materiales duraderos); y recuperación de la red de caminos y cruces sobre ríos (puentes peatonales-taravitas), establecida a partir de la distribución de materiales, herramientas y alimentos para mingas y trabajos comunitarios.

El manejo de la emergencia, además de la debilidad política del Sistema que ya se ha señalado, enfrentó una serie de dificultades debidas básicamente a las condiciones físicas de la zona afectada (zona montañosa, quebrada, con acceso restringido vía terrestre) y a las condiciones sociales de la misma (una de las zonas más pobres del país en la que conviven, no sin conflicto, comunidades indígenas paeces y guambianas y población blanca o mestiza que ha ido colonizando, especialmente a lo largo de la cuenca del río Páez).



Dirección y coordinación del operativo de emergencia

Durante el período de manejo de la emergencia, en las tres fases antes señaladas, y el cual culminó entre septiembre y octubre de 1994, la dirección



y coordinación del operativo se desarrolló de la siguiente manera:

El operativo de búsqueda y rescate durante las dos primeras semanas estuvo dirigido por las fuerzas armadas en coordinación con la DNPAD. Ello debido sobre todo al importante operativo helicoportado, sin precedentes en el país, que fue necesario montar para la atención de la zona.

En la medida en que terminaba la operación de búsqueda y rescate, la dirección del operativo de atención fue recayendo cada vez más sobre la DNPAD. Para ello se establecieron básicamente tres puestos de dirección y coordinación:

- uno en Bogotá, en la sede de la DNPAD, coordinando los aspectos logísticos y la labor de los organismos nacionales del sistema. Básicamente tuvo a su cargo responder a los requerimientos provenientes de la región, a través del Fondo Nacional de Calamidades, coordinar la recepción de la ayuda nacional e internacional, consolidar la información sobre el evento y hacer seguimiento y evaluación de las labores realizadas;

- uno, primero en Neiva y luego en La Plata, Huila (Puesto de Mando Unificado del Huila), en el que participaron el Comando Militar de Emergencia (Ejército, Policía, Fuerza Aérea), la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, Telecom, Cruz Roja, Defensa Civil y DNPAD, encargado de la coordinación de las actividades de búsqueda y rescate en la zona de Tierradentro, el desplazamiento de población a zonas seguras, la operación aérea helicoportada, el control aéreo de la zona de desastre y el manejo general de suministros y materiales en la fase de impacto y estabilización y la coordinación de las actividades de recuperación temprana;

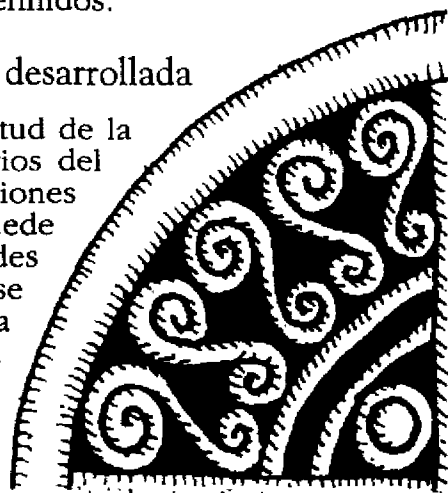
- uno en Popayán, conformado por el Comité Regional de Emergencia, quien trabajó básicamente con tres comisiones: evaluación de daños, atención a personas y monitoreo y vigilancia. Encargado de las mismas tareas que el anterior en los municipios de la vertiente occidental de la cordillera con acceso terrestre desde Popayán.

Los grupos de La Plata y de Popayán tuvieron permanente presencia de funcionarios de la DNPAD para dirigir y coordinar actividades. En este sentido puede afirmarse que más que coordinación, en el sentido normal del término, la DNPAD asumió la dirección operativa de las actividades de manejo de la emergencia, en relación estrecha con cada uno de los puestos de mando definidos.

Dimensión de la actividad desarrollada

Como lo señala la evaluación realizada a solicitud de la Cancillería colombiana por funcionarios del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas⁴: "Como evaluación general, la misión puede establecer que no obstante las dificultades experimentadas por el Sistema en el lugar en la fase inicial (primeras 48 horas) de la emergencia, la misión verificó que el volumen y calidad de la respuesta fue impresionante ante cualquier estándar".

Para mostrar en algo la dimensión del operativo



desarrollado basta señalar algunos datos sobre el primer mes de operaciones, de acuerdo con los registros existentes en la DNPAD:

- En los primeros 20 días de la emergencia, el Fondo Nacional de Calamidades invirtió, de manera directa o a través de los diferentes convenios existentes con otras entidades (especialmente el IDEMA para mercados y Socorro Nacional de la Cruz Roja para suministros de menajes y otros elementos⁵), cerca de dos mil millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO 2	
Aportes del fondo nacional de calamidades para la atención inmediata de la emergencia producida por el sismo de Páez	
Alimentos, convenio FNC-IDEMA	98.005.000.00
Suministro de elementos (convenio FNC-Cruz Roja)	142.697.703.50
Adquisiciones directas y pago de servicios	1.226.193.569.00
Giros para combustible y transporte	318.396.942.00
Giros a comités regionales para apoyo emergencia	142.227.880.00
TOTAL APORTES	1.927.521.094.50

FUENTE: DNPAD

Lo anterior muestra, además del enorme esfuerzo realizado, la existencia de recursos importantes para atender la emergencia por parte del Sistema y del Fondo Nacional de Calamidades. Lo anterior no tiene en cuenta, no obstante, la inversión realizada por entidades del Sistema diferentes al Fondo.

- En términos de la atención misma, además del montaje de 119 campamentos y 24 albergues temporales, y la organización logística de suministros y atención básica a los mismos, vale la pena señalar varios aspectos relevantes:

- En los primeros 20 días se realizaron más de 1,000 horas de vuelo en las cuales se evacuaron más de 12,000 personas y se transportaron aproximadamente 1,200 toneladas de alimentos y suministros hacia la zona del desastre. El operativo helicoportado para suministros fue mantenido más de tres meses y fue la única manera de llegar a zonas que quedaron completamente aisladas, especialmente en la vertiente oriental de la cordillera. Así mismo, en la fase de recuperación temprana, buena parte de los materiales para las viviendas provisionales construidas por el Minuto de Dios y Servivienda fueron trasladados a través de helicópteros.

- En los campamentos y albergues provisionales se atendieron un poco más de 24,000 personas afectadas, no sólo desde el punto de vista de suministros sino también de atención en salud, recreación, organización, vigilancia, etc.

- En coordinación con la DNPAD, el INGEOMINAS realizó en el primer mes una primera evaluación de las zonas afectadas, dando



recomendaciones preliminares sobre su aptitud de uso. Este estudio continuó en forma más precisa en los meses siguientes, constituyéndose en información básica para el proceso de reconstrucción.

■ Con apoyo de personal de la DNPAD, trasladado a Popayán y a Neiva-La Plata, se buscó fortalecer la capacidad de los comités regionales y locales de emergencia, los cuales, como ya se señaló más arriba, fueron de alguna manera los eslabones más débiles en la primera fase de la emergencia.

■ Adicionalmente se manejó la recepción, bodegaje y distribución de las ayudas internacionales llegadas al país y la definición de su utilización más efectiva. Para ello, y para el manejo de los suministros aportados por el Fondo Nacional de Calamidades, se constituyeron tres bodegas principales: en Bogotá, Popayán y Neiva-La Plata y, junto con la administradora del Fondo Nacional de Calamidades, se adelantaron las tareas administrativas y logísticas para su funcionamiento.

■ Se desarrolló, a partir de finales de julio, la fase llamada de estabilización de la emergencia, la cual estuvo marcada por dos elementos fundamentales: el inicio de la entrega de ciertas funciones a la Corporación Nasa Kiwe, en la medida en que ella contara con los instrumentos necesarios para asumirlos, y el desarrollo de una estrategia de estabilización, cuyos elementos centrales fueron los siguientes: se planeó la regularización de cuatro operaciones básicas que venía desarrollando el Sistema y cuya solución daría estabilidad a la acción: la construcción y mantenimiento de albergues y campamentos; la administración y suministro de alimentos y elementos de consumo; la reparación de caminos vecinales, vías menores y pasos peatonales; y, la regulación de medios y mecanismos de atención. Para lo anterior se planteó el desarrollo y perfeccionamiento de cuatro sistemas de apoyo, a saber: Sistema de Información y Comunicaciones, Sistema de Distribución de Alimentos, Sistema de Distribución de Suministros y Sistema de Transporte Aéreo y Terrestre.

■ Se inició el proceso de rehabilitación temprana, básicamente a través de tres elementos: la continuación y estabilización de los suministros básicos necesarios para la atención de las personas; la construcción, a través de convenios con el Minuto de Dios y con Servivienda, de hogares de paso en materiales duraderos, que buscaba reemplazar las carpas y, al mismo tiempo, iniciar un proceso de reconstrucción de infraestructura; y la recuperación de la red de caminos y cruces sobre ríos (puentes peatonales y taravitas). Esta fase de recuperación temprana, que no es típica de la intervención normal en caso de un desastre, obedeció a la necesidad práctica de ir adelantando tareas que si bien correspondían sobre el papel a la Corporación, ésta no tenía la capacidad en ese momento de adelantarla. Lo anterior como resultado de la división artificial entre los procesos de atención y de recuperación y de la existencia de dos cabezas para manejar los mismos.

■ Finalmente, desde el momento de creación de la Corporación Nasa Kiwe, se buscó coordinar con ella el conjunto de actividades a ser desarrolladas y, en la medida en que ésta estaba en capacidad de asumir funciones, se le iban entregando (albergues, suministros, comunicaciones, etc.).

Lo anterior permite ponderar el esfuerzo realizado



por el Sistema Nacional y sus organismos y entidades para hacer frente a la crisis generada por el sismo del 6 de junio. Con las dificultades propias de una situación de emergencia y muy seguramente con errores y equivocaciones que no son evitables en dicha situación, especialmente en los primeros días de la misma, el Sistema Nacional demostró ser una herramienta adecuada para hacer frente a los desastres.

De hecho el conjunto de actividades de manejo de la emergencia fue desarrollado por los organismos del sistema y coordinado por sus organismos correspondientes (DNPAD, Comité Técnico, Comité Operativo).

Es digno de reflexión igualmente el hecho de que esto se haya llevado a cabo, con una relativa eficacia y capacidad de acción, en condiciones en que el sistema era muy vulnerable en términos políticos: no contó con el apoyo claro, decidido y público del alto gobierno, se impulsaron para la recuperación instrumentos paralelos al mismo, y se trataron de diseñar unos mecanismos de respuesta ad hoc para la ocasión que en la práctica no funcionaron.

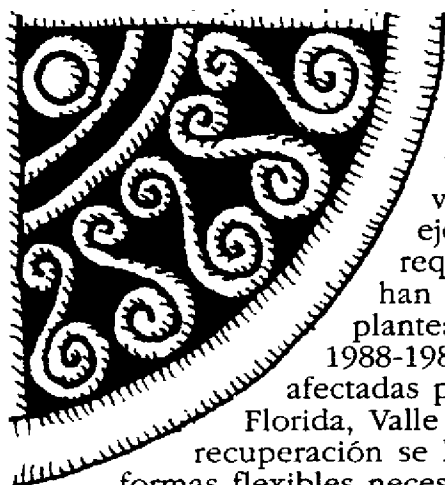
Reconstrucción papel del sistema y papel de la corporación

Consideraciones generales

En el caso del sismo de Páez el problema de la rehabilitación y de la reconstrucción de la zona afectada se plantea desde el principio de una manera particular: se crea una Corporación dependiente del gobierno central, solución que ya ha sido ensayada en el país y que históricamente no ha dado los mejores resultados.

Precisamente por esos antecedentes, el Sistema Nacional ha venido desarrollando una manera diferente de hacer las cosas en este campo, manera que varía con diversas coyunturas pero cuyas líneas centrales son las siguientes:

- a.** La reconstrucción debe estar fundamentalmente apoyada en los niveles locales y regionales. El papel del nivel nacional es de coordinación (allí donde sea necesario), de apoyo, especialmente en gestión de recursos, y de seguimiento y evaluación de procesos.
- b.** En muchos casos es necesario generar estructuras provisionales y flexibles, tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista operativo, para el desarrollo del conjunto de proyectos que componen un plan de reconstrucción: estas estructuras que en general se han denominado gerencias de reconstrucción, son organismos coordinadores de la ejecución de programas, dependientes de los niveles regionales o locales, pero nunca han sido concebidas como entidades públicas, en el sentido estricto de la palabra. Los recursos que manejan o que coordinan son los de las entidades componentes del Sistema Nacional y son estas entidades quienes ejecutan los programas definidos de acuerdo con su respectiva competencia y responsabilidad.
- c.** El criterio básico de un programa de reconstrucción por razones de desastre es el de obtener en las mejores condiciones y en el menor tiempo posible (así ese tiempo sean dos años) los niveles de desarrollo y las condiciones



existentes antes del desastre. Generalmente el proceso de reconstrucción llega más lejos, supera los niveles preexistentes y sirve como base para un desarrollo posterior.

Bajo estos tres criterios básicos el Sistema ha venido trabajando en los últimos seis años. Los ejemplos de varios desastres, similares en magnitud y requerimientos de reconstrucción al que analizamos, han mostrado la validez y pertinencia de dichos planteamientos. Desde la gran temporada invernal de 1988-1989 en medio país hasta la recuperación de las zonas afectadas por el sismo de Murindó (1992) o la tragedia de Florida, Valle (enero de 1994) la intervención en términos de recuperación se ha realizado bajo esos criterios, adoptando las formas flexibles necesarias de acuerdo con la región del país, la magnitud del impacto y la capacidad local y regional existente.

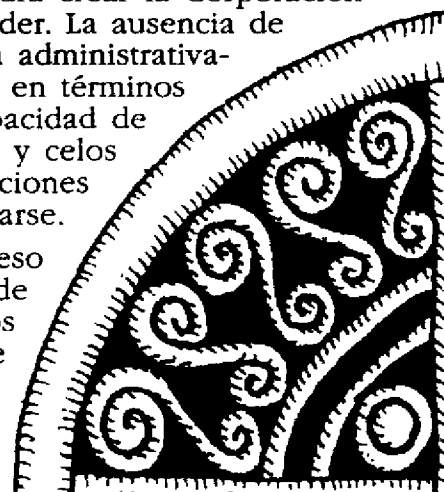
La creación de la Corporación

La creación de la Corporación, y esto independientemente de sus logros y de su buen o mal desempeño, se inscribe dentro de una política que tiende a debilitar al Sistema Nacional en sus actividades y responsabilidades. Ello implica que no se tuvo en cuenta ni se reconoció la experiencia y relativamente buen desempeño que ha tenido el Sistema en casos de reconstrucción. De hecho, durante la coyuntura de Páez primó, en términos de gobierno, una concepción que reduce el sistema a los aspectos de atención de emergencia (incluso convierte a su entidad coordinadora en entidad operativa, en algunos aspectos) y separa de manera tajante política y administrativamente las tareas de atención y las de recuperación, sin ni siquiera mencionar, tema que debería ser analizado, los componentes preventivos implícitos en todo manejo de un desastre.

La creación de la Corporación trae consigo varias dificultades que tuvieron que ser abordadas en su respectivo momento y que significaron, entre otras cosas, un retraso en las labores de reconstrucción y un alargamiento injustificado de las labores de atención. Entre ellas vale la pena destacar las siguientes:

a. No hubo consenso en la medida tomada. No sólo en términos de los componentes del Sistema Nacional, los cuales se vieron sorprendidos por la medida, sino de los conocedores del tema de desastres en el país. El ejemplo más representativo de ello son las declaraciones de Gustavo Wilches, futuro Director Ejecutivo de la Corporación, a los medios de comunicación dos días después del desastre: consideraba que era una locura crear la Corporación y que el Sistema Nacional tenía cómo responder. La ausencia de consenso implica de todas maneras, dada la cultura administrativa-burocrática de nuestro país, limitaciones iniciales en términos de reconocimiento a la nueva entidad, capacidad de convocatoria hacia el sector público y privado, y celos interinstitucionales sobre el tipo de acciones duplicadoras que puedan desarrollarse.

b. La creación de la Corporación implicó un proceso de montaje de un aparato burocrático (planta de personal, regateo de recursos, oportunidad de los mismos, definición de funciones e instancias) que en los primeros tres meses consumieron buena parte de la capacidad de trabajo de sus directivas, aplazando de esa manera la definición y desarrollo del proceso de reconstrucción.



c. Adicionalmente a lo anterior, hubo que definir sobre el terreno, y no siempre es claro, qué corresponde a la atención y qué a la recuperación, en términos de responsabilidades institucionales y destino de recursos. En este sentido, qué hace el Sistema Nacional, qué hace la Corporación y en qué se gastan los recursos de una o de otra.

d. Muchas entidades no gubernamentales, que tuvieron experiencias en Armero y en Popayán con Corporaciones de Reconstrucción, fueron reacias en un principio a entrar a trabajar con la nueva Corporación y querían trabajar el proceso de reconstrucción con el Sistema. Esto se manifestó en más de una ocasión, especialmente ante las demoras en el montaje de la Corporación y en la destinación y disponibilidad de recursos para los programas. La experiencia, sobre todo en la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo de Murindó, del «Plan Padrinos», había sido adoptada por varios organismos no gubernamentales como un modo de trabajo válido, relativamente rápido y eficaz.

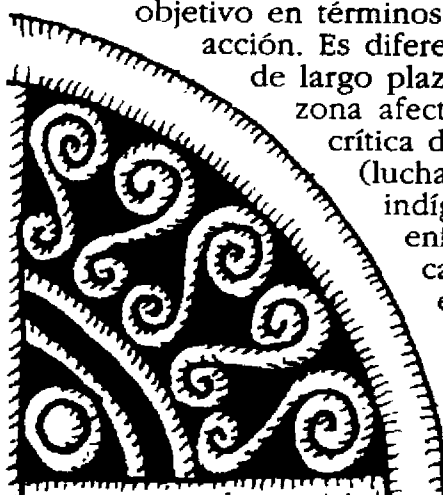
e. Desde otro punto de vista, la creación de la Corporación implicó una serie de discusiones con diferentes sectores sobre el carácter, dimensión y actividades de dicho proceso. Esto llevó a la diferenciación de enfoques y a naturales contradicciones entre diferentes sectores. Esto puede mostrarse en dos aspectos básicamente:

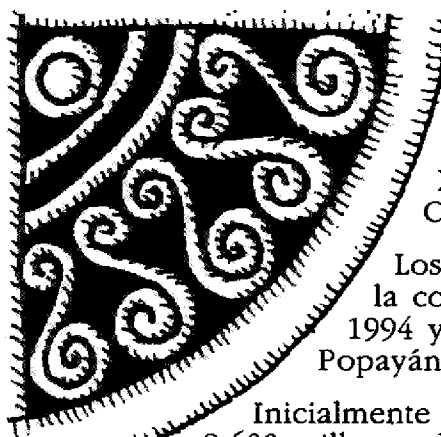
■ Por una parte, y durante varios meses, el centro de referencia del proceso de reconstrucción estuvo determinado no por lo que era posible hacer sino por lo que aparecía como más urgente: la situación de las comunidades indígenas desplazadas a La Plata, posteriormente ubicadas en Novirao y otros resguardos cercanos a Popayán, y la consecución de tierras para ellas, abandonando un poco, si así puede decirse, la actividad con los que quedaron en la zona y con los otros municipios afectados, que probablemente eran menos complejos de manejar y podría haberse dado una solución más rápida. De hecho esto implicó que, a partir de septiembre, la Corporación tuviera que asumir el manejo de algunas actividades típicamente de atención (albergues, alimentación, por ejemplo).

■ Por otra parte, la diferente concepción sobre el proceso de reconstrucción. Se trata de solucionar los efectos del evento y lograr unas condiciones mejores a las existentes o se trata de una concepción de solucionar 450 años de subdesarrollo y de abandono en que ha estado inmersa la región afectada. Las discusiones sobre el plan de reconstrucción desarrolladas a través de reuniones, seminarios y talleres muestran que la Corporación no tenía claro cuál era su objetivo en términos de tiempo de actuación y de potencialidad de su acción. Es diferente el plan de reconstrucción al plan de desarrollo de largo plazo y con solución de conflictos preexistentes de la zona afectada. Especialmente en una zona particularmente crítica del país por el tipo de conflictos históricos existentes (lucha por la tierra de parte de las comunidades indígenas, presencia de la guerrilla y del narcotráfico, enfrentamiento ancestral de la población indígena y campesina con los terratenientes caucanos, enfrentamientos armados, masacres, etc.).

La acción de la Corporación

Los primeros siete meses de accionar de la Corporación estuvieron dedicados principalmente a establecer su organización y funcionamiento





interno, definir sus estrategias de intervención y elaborar el plan de recuperación en diversos aspectos. Su primera tarea consistió en conformar su equipo de trabajo y en el montaje de las oficinas de la Corporación en Bogotá, Popayán y Neiva. En diciembre se inició el montaje de una Oficina de la Corporación en Páez.

Los primeros recursos del presupuesto de inversión de la corporación fueron girados a finales de septiembre de 1994 y los primeros recursos que se manejarían desde Popayán estuvieron disponibles a finales de octubre.

Inicialmente a la Corporación se le asignó un presupuesto de 8,600 millones de pesos para 1994 y una suma igual para 1995. En septiembre se adicionó el presupuesto de 1994 en un monto de 7,600 millones, de los cuales 3,000 venían con destino específico para vivienda, 1,200 para adquisición de tierras, 2,000 para infraestructura vial, 600 para infraestructura de salud y 1,000 para asistencia, reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada. Los recursos de vivienda y de vías son parte del presupuesto de la Red de Solidaridad y su utilización es previo concepto del DNP. Este concepto fue expedido el 28 de diciembre de 1994.

En términos presupuestales la principal inversión realizada por la Corporación corresponde a la compra de 3,000 hectáreas de tierra, por un valor de 2,336 millones de pesos, en las cuales se han reubicado 876 familias indígenas afectadas. El resto del presupuesto de inversión quedó bajo la forma de reserva (en algunos pocos casos se logró contratar alguna obra).

Hasta enero de 1995 la Corporación no contaba todavía con un Plan General de Recuperación, aunque contaba con una valorización inicial de los recursos necesarios para la reconstrucción en términos de vías (36,000 millones), Vivienda (12,000 millones), Tierras (14,000 millones), Salud (10,000 millones), Actividades productivas (13,000 millones), Educación (6,500 millones), Medio Ambiente (1,000 millones), electrificación (1,000 millones) y Estudios varios (4,000 millones), para un total estimado de 97,500 millones de pesos como estimativo inicial de los costos del proceso de reconstrucción.

El papel jugado por el Sistema Nacional

La creación de la Corporación implicaba crear un organismo, por fuera del Sistema Nacional, para adelantar el proceso de reconstrucción, recuperación y rehabilitación. Independientemente de la voluntad de coordinación mostrada por ambos organismos, desde un comienzo se empezaron a presentar contradicciones que ya hemos enumerado sobre el qué hacer, con qué procedimientos, a través de qué procesos y hasta dónde.

Esta situación, a la cual se sumó el lento arranque de la Corporación, implicó para la DNPAD y para el Sistema en general abordar por una parte el proceso que se llamó de rehabilitación temprana, buscando sentar las bases para el arranque del proceso por parte de la Corporación y un esfuerzo de acompañamiento y coordinación con la misma sobre las perspectivas de la reconstrucción y la definición del Plan. Igualmente implicó un trabajo con otras entidades y con organismos no gubernamentales para

