



REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN
PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

DESASTRES Y SOCIEDAD

Enero-Junio 1995 / No.4 / Año 3

**Especial : Cauca y Huila, Colombia:Junio
1994 – Junio 1995 EL DESASTRE Y LA
RECONSTRUCCIÓN DEL PÁEZ**

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1995

Aparece el cuarto número de **Desastres y Sociedad** como parte del esfuerzo editorial de LA RED para poner a disposición de la comunidad política, de científicos y de operadores en el campo de los desastres en América Latina, información, análisis y planteamientos que no permitan que el Decenio termine sin que se haya avanzado cualitativamente al respecto. Los desastres constituyen un campo de la realidad social, un campo que requiere de conceptos, de métodos y de instrumentos para abordarlo con pertinencia. Si bien esa teoría para el campo de los desastres aún no está suficientemente construida, existen elementos, análisis y propuestas que ya ofrecen perspectivas para nuevas formas de actuación.

El desastre de Cauca y Huila en Colombia en Junio del año pasado parece ser un caso especialmente relevante para quienes se encuentran trabajando en este campo y buscan lineamientos para diseñar y ejecutar acciones que hagan más efectiva la prevención y el tratamiento de los desastres en América Latina. Por un lado, se encuentran las características geográficas de la región afectada, y, por otro, el hecho de tratarse de una región poblada mayoritariamente por poblaciones indígenas que, a pesar de haber tenido una participación activa en distintos momentos y aspectos de la historia nacional colombiana, han conservado su identidad cultural y mucho de su autonomía.

INDICE

EDITORIAL	1
CONSTRUYENDO EL RIESGO: TEORÍA SOCIOLOGICA SOBRE LA AMENAZA SÍSMICA	4
ROBERT A. STALLINGS**.....	4
EL TERREMOTO DE 1986 EN SAN SALVADOR: ANALISIS DE LA RESPUESTA	14
ANA MARIA MOISA.....	14
LUIS ERNESTO ROMANO*.....	14
ALTO MAYO: LA SOLUCIÓN APROPIADA Y LA OPORTUNIDAD PROPICIA	27
FLOR DE MARÍA MONZÓN.....	27
RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO: LA MUJER EN LA ETAPA POSTERIOR A UN DESASTRE	43
RAYMOND WIEST.....	43
JANE MOCELLIN.....	43
D. THANDIWE MOTSI SI.....	43
ESPECIAL: EL DESASTRE Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL PAÉZ	55
CAUCA Y HUILA, COLOMBIA: JUNIO 1994 - JUNIO 1995.....	55
EL DESASTRE DE CAUCA Y HUILA EN COLOMBIA NO ES OTRO ARMERO.....	57
<i>Richard Stuart Olson*</i>	57
<i>Juan Pablo Sarmiento Prieto*</i>	57
EL SISMO DEL 6 DE JUNIO DE 1994: ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA Y PLANTEAMIENTOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN.....	69
<i>Omar Darío Cardona</i>	69
TIERRA DE LA GENTE PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA CORPORACIÓN NASA KIWE.....	83
<i>Gustavo Wilches-Chaux</i>	83
¿EL OTRO, EL MISMO? TRAGEDIAS, CULTURA Y LUCHAS DE LOS PAECES.....	96
<i>Maria Teresa Findji</i>	96
<i>Víctor Daniel Bonilla</i>	96
PARTICULARIDADES DE UN DESASTRE.....	110
CARACTERÍSTICAS DEL TERREMOTO Y LA AVALANCHA DEL 6 DE JUNIO DE 1994 Y DE SUS EFECTOS SOBRE LAS COMUNIDADES AFECTADAS.....	110
<i>Gustavo Wilches-Chaux</i>	110
OTRO RELATO ACERCA DEL DESASTRE DE PÁEZ.....	132
<i>Omar Darío Cardona A.</i>	132
EL SISMO DE PÁEZ RESPUESTA Y MANEJO DE UN DESASTRE.....	148
<i>Fernando Ramírez Gómez</i>	148
LITERATURA Y DESASTRES:	182
CÁNDIDO O EL OPTIMISMO.....	182
<i>Voltaire</i>	182
HECHOS Y DESECHOS	185
ENTRE MERIDIANOS.....	185
<i>NUEVOS PARADIGMAS DE LA LLUVIA</i>	185
<i>EL TERREMOTO DE HYOGO-KEN NAMBU O "EL TERREMOTO DE KOBE" DEL 17 DE ENERO DE 1995</i>	187
TALLERES EN QUITO.....	191
<i>DESINVENTAR: SISTEMA DE INVENTARIO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA</i>	191
<i>DEGRADACIÓN AMBIENTAL URBANA Y DESASTRES</i>	195
EVENTOS.....	199
<i>CON EL RÍO BRAVO AL MEDIO</i>	199

<i>HUARAZ 1970, PERÚ 1995: LA ENCOMIABLE ASPIRACIÓN AL LIDERAZGO</i>	200
LIBROS Y REVISTAS	204
RESEÑAS	204
<i>Desastre en guadalajara: notas preliminares y testimonios</i>	204
<i>DURYOG NIVARAN: desastres y vulnerabilidad en el sur de asia: una iniciativa del sur de asia para la mitigación de desastres</i>	205
<i>ITDG –Sri Lanka, Colombo, 1995</i>	205
BOLETINES Y REVISTAS	206
LIBROS Y DOCUMENTOS	207
BIODATAS	210

EDITORIAL

Aparece el cuarto número de **Desastres & Sociedad** como parte del esfuerzo editorial de LA RED para poner a disposición de la comunidad política, de científicos y de operadores en el campo de los desastres en América Latina, información, análisis y planteamientos que no permitan que el Decenio termine sin que se haya avanzado cualitativamente al respecto. Las últimas conferencias internacionales (Cartagena, Yokohama, Huaraz en el Perú) indican que hay elementos en la línea de un cambio de perspectiva pero, al tiempo que los avances que se ven, la sucesión de desastres en la región no tienen aún como correlato un interés manifiesto y determinante en los países para encontrarle a esta problemática un lugar adecuado. Hay una tarea en el campo político que realizar pero ésta no puede depender del empirismo a que nos tienen acostumbrados en él, o del activismo que va creando nuevas metas al mismo tiempo que olvidando las anteriores. Los desastres constituyen un *campo* de la realidad social, un campo que requiere de conceptos, de métodos y de instrumentos para abordarlo con pertinencia. *No hay nada más práctico que una buena teoría* -decía Einstein; y, si bien esa teoría para el campo de los desastres aún no está suficientemente construida, existen elementos, análisis y propuestas que ya ofrecen perspectivas para nuevas formas de actuación. Pero, justamente porque requerimos de esa buena teoría y porque existen avances muy significativos, es que no es un lujo innecesario o una superficialidad imperdonable en medio de la pobreza de nuestros continentes, no cejar en el esfuerzo científico -y, particularmente en el esfuerzo científico social- para esclarecer en qué consiste y qué hay que hacer para cambiar las cosas en este campo.

Desastres & Sociedad sigue contribuyendo a ello en este número. En la primera sección tenemos en primer lugar un artículo teórico -el de Robert Stallings- en donde se nos muestra cómo *la percepción del riesgo de desastres* -eso que constituye parte crucial en el *campo* al cual nos hemos referido antes- es una *construcción social*, que puede o no haberse producido en una sociedad dada y que, además, el significado que se le asigna deriva, por un lado, de nociones establecidas y, por otro, también del lugar de la estructura social en donde se ubican quienes la promueven. Un segundo artículo, el de Moisa y Romano, retoma la experiencia del terremoto de El Salvador de 1986, como diciéndonos que hay que recordar lo que pasó hasta que lo entendamos y saquemos lecciones y propuestas suficientes. Los dos artículos siguientes -uno sobre una experiencia especialmente exitosa de reconstrucción en el Perú, y otro que introduce en **Desastres & Sociedad** la preocupación sobre el papel, cambios y permanencias, en el rol de la mujer durante las emergencias y la reconstrucción- ofrece perspectivas para hacer de los desastres verdaderas oportunidades de desarrollo; para todos, incluidas las mujeres.

El Especial de este número tiene una dimensión extraordinaria. La justifica el material con que contábamos y esa necesidad de no dejar pasar las cosas. El desastre del Páez tiene características similares a otros casos en América Latina. Por ejemplo aquellas que provienen de la configuración geográfica y confluencia en la región de un conjunto de amenazas naturales e intervención antrópica y, en alguna medida también, las que provienen del hecho de tratarse de una región poblada mayoritariamente por grupos indígenas. El lugar y tipo de participación de estos grupos en la historia y vida nacionales colombiana quizá sea particular y le den a este desastre y el proceso de reconstrucción rasgos especiales. Pero algo particular que resalta es

que este desastre y la respuesta que se da, ocurre en uno de los países de América Latina que más desarrollo conceptual e institucional ha obtenido en el campo de la prevención de los desastres. Esto indudablemente tiene que ver con las características de la evolución de ese país. Pero, la respuesta dada, viniendo desde las instancias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia o desde fuera del mismo, respetándolo o no, y en distintos grados, muestran lo que actualmente da un país cuando existe una evolución especialmente importante sobre el tema. Lo presentado aquí consiste, por un lado, de análisis y propuestas sobre las distintas etapas y aspectos del desastre: se analiza la atención a la Emergencia pero también el proceso de formulación de lo que debe ser -y de quién debe hacer- la reconstrucción. Y, al mismo tiempo que puede verse cómo un conjunto de avances teóricos y metodológicos provenientes del enfoque social e integral de los desastres están presentes en el análisis de los hechos y en las propuestas, la riqueza de los materiales ofrecidos proviene justamente de que no se rehuye en mostrar el proceso de conflictos y negociaciones políticas que -como en cualquier campo de la vida social- supone la respuesta nacional a un desastre. El tratamiento veraz de un caso, como debiéramos tratar el campo de los desastres en su conjunto. Participan en el Especial, investigadores independientes y académicos, historiadores y científicos comprometidos durante muchos años con las poblaciones afectadas, y actores políticos comprometidos en la respuesta al desastre desde cargos que ostentaban en ese entonces u ostentan en la actualidad. No se trata de una colección de artículos con espíritu clasificatorio, sino de un conjunto de materiales e información con tesis y antítesis: lo que puede anunciar caminos atrevidos. Audacia merecedora de éxitos.

Este número lleva también otras secciones. Paradójicamente, la literatura acerca a la vida real, allí en donde las disciplinas científicas diferenciadas se hacen una sola o, simplemente, se deshacen; incluso la disciplina del pensamiento por excelencia, la filosofía. Por eso, en la sección *Literatura y Desastres*, el lector podrá ver como Voltaire sorprende al Optimismo de *Cándido* haciéndolo desembarcar en Lisboa en 1755 en medio del terremoto que se produjo ese año. Parece que el optimismo de Cándido resistió a los azotes que recibió en el Auto de fe que se hizo en la plaza de Lisboa para que dejara de temblar la tierra, incluso a la horca incomprensible que sufrió su maestro Panglós. Ojalá que el optimismo con que se comunican a la Opinión Pública las dificultades modernas en desastres contemporáneos, como el de Kobe, en Japón, no nos hagan olvidar la preocupación por una región como la nuestra, en donde la experiencia de los paeces -los del desastre del Páez- aún recuerda más a los azotes injustos recibidos por Cándido que a las normas de seguridad. Sistemas modernos como el *Internet*, cuyo uso cotidiano se muestra en la sección *Hechos y DesHechos*, uniendo a Kobe y el trópico colombiano, sólo pueden servir si son usados con esa contundencia que hace que, por ejemplo ese relato de Voltaire, dure ya más de doscientos años.

También en *Hechos y DesHechos* comentamos varias conferencias recientes, de signos muy distintos como dos regiones de un mismo continente, Norteamérica y Perú. En esta misma sección, se retoma la discusión científica con la presentación de los avances de dos de los varios nuevos proyectos de LA RED: Sistema de Inventario de Desastres en América Latina y el "software" *DesInventar*, y el proyecto sobre Degradación Ambiental Urbana y Desastres iniciado hace poco. Se exponen aquí los resultados de dos de los varios talleres que LA RED realizó en Quito, Ecuador, en el contexto de su VI Reunión General en mayo de este año. Mayor información sobre esta reunión aparecerá en el *Boletín Informativo LA RED* No. 5.

En *Libros y Revistas* se consigna buena parte de las publicaciones recibidas en el último semestre en el sistema integrado de información y documentación que paulatinamente se va construyendo en la región en base a los centros de documentación de las instituciones de LA RED y de otros, como el Cendoc Desastres de la OPS en Costa Rica; y, en las *Reseñas*, se comenta algunas y se polemiza con otras. **Desastres & Sociedad** siente cumplir una vez más con el lector. Repetimos: para contribuciones que nos quiera hacer llegar, están abiertas las puertas. Como en el número anterior, volvemos a colocar al final de éste las normas para enviarlas.

Construyendo el Riesgo: Teoría Sociológica sobre la amenaza sísmica.

Robert A. Stallings**

Universidad del Sur de California

El autor se pregunta cómo una sociedad construye el significado que le asigna a la amenaza sísmica. Considera que, en los Estados Unidos, la amenaza sísmica es "un problema social sólo parcialmente construido". Su construcción, que no es sólo conceptual sino política -es decir, tiene agentes interviniendo- es vista a la luz de las teorías actuales sobre la decisión y sobre las relaciones entre la "percepción" de un problema y el lugar de la estructura social y política desde donde se define su incorporación como tema a la agenda de un país.

LOS LOBBIES DE LA PREVENCIÓN EN E.E. U.U.*

Me permito presentar un aspecto distinto a los que normalmente tratan los investigadores de desastres. En lugar de averiguar la manera en que las sociedades responden a los terremotos o a los *eventos* (antes, durante o después de que ocurran), quisiera preguntar cómo interpreta la sociedad el *significado* que se le asigna a la amenaza sísmica. ¿Qué definición le otorga la sociedad a los terremotos y cuáles son las consecuencias de dicha definición? Tengo especial interés en el tratamiento dado por las instituciones del Estado a la amenaza sísmica. Lamentablemente no estoy en condiciones de ofrecer una teoría completa sobre la amenaza sísmica como un fenómeno social y político. En este momento sólo presento el perfil de una teoría y algunas ilustraciones, más que datos basados en una nación (Estados Unidos).

Mis comentarios serán breves y divididos en cuatro temas: el *contexto cultural*, bajo el cual se define la amenaza sísmica en los Estados Unidos; el *proceso*, que consiste en producir y mantener la definición de terremoto dentro de dicho contexto; el *producto* del proceso de definición; y la *explicación* del estado en que se encuentra la amenaza sísmica en los Estados Unidos. Detrás de mis comentarios existen dos preguntas relacionadas entre sí: ¿Por qué existe tan poca atención y preocupación pública sobre la amenaza sísmica en los Estados Unidos si se le compara con otros peligros? y ¿Por qué, a pesar de la virtual ausencia de demandas de acción, ha surgido tanta actividad gubernamental en favor de esta amenaza durante las últimas dos décadas?

CONTEXTOS CULTURALES

Como es el caso de otras naciones desarrolladas, en los Estados Unidos los terremotos generalmente son vistos como actos de Dios, a diferencia de otras catástrofes que se asocian con acciones humanas. En su libro sobre riesgos, recientemente traducido, Niklas Luhmann (1993) hace una distinción entre el "peligro" y el "riesgo". Según Luhmann, el "riesgo" es un futuro daño vinculado casualmente a una previa decisión humana. El "peligro" es el daño atribuido a un "ambiente" impersonal. Vale decir, es posible tomar una decisión distinta para evitar el riesgo, más no así el peligro. (Luhmann 1993: 21-22). En los Estados Unidos, la amenaza sísmica aún representa un peligro; el público en general interpreta dicha amenaza como un riesgo. Varios investigadores (especialmente Kresp, 1989) han dedicado mucho tiempo a establecer si todavía tiene sentido diferenciar entre una amenaza natural y una tecnológica. Al exterior de la comunidad investigadora, es fundamental establecer la diferencia cultural entre los peligros supuestamente causados por seres humanos y los que no lo son, para definir el trato que reciben las distintas amenazas de parte de la sociedad, así como de la maquinaria estatal.

Las catástrofes que supuestamente son el resultado de desastres causados por la naturaleza más que por la humanidad, son objeto de distintos argumentos públicos. En primer lugar, en los debates se utiliza la retórica de la racionalidad más que la retórica de la moralidad (Best, 1990; ver también Ibarra y Ktsuse, 1993). La atención se centra en las fuerzas seculares. Por otro lado, las amenazas tecnológicas como los accidentes nucleares y los desastres químicos sugieren la presencia de la maldad, según Mary Douglas (Douglas y Wildavsky, 1982). En segundo lugar, las consecuencias de una serie de desastres ocurridos dentro de un período relativamente corto (e.g. el Huracán Andrew, las inundaciones del Río Mississippi y el terremoto de Northridge) son muy distintas a las de una serie de contratiempos ocurridos en una planta nuclear, o las repetidas tragedias que involucran a aviones del mismo tipo como el Boeing 757, por ejemplo (Stallings 1990). Un sistema de fe religiosa podría encontrar un mensaje en el primer punto y culpar al gobierno solamente en relación al segundo punto. Cuando los ciudadanos encuentran fallas gubernamentales en los desastres naturales, las críticas tienden a ser muy selectivas y basadas en ciertos descuidos en la organización, como la falta de ayuda u otro servicio (e.g. Stallings y Quarantelli, 1985; Wolensky, 1983).

En resumen, la capacidad de movilización del pueblo para actuar frente a la amenaza de un terremoto se ve reducida cuando colocamos a los terremotos en el dominio de la naturaleza y no en el de la acción humana. Así, por ejemplo, se desvincula a la amenaza de las decisiones sobre el desarrollo de la tierra. Se evita la creación de un vínculo entre las decisiones presupuestales del gobierno y la amenaza. Se resta importancia a la conexión entre las preferencias del elector y los niveles del riesgo. Una definición naturalista de la amenaza sísmica entre el público en general aumenta la posibilidad de la inactividad política, que muchos expertos definen como "apatía pública".

PROCESO

Hoy en día en los Estados Unidos, la reducción del riesgo sísmico es auspiciada por el gobierno antes que por un movimiento social masivo preocupado por lograr la concientización y un cambio en el comportamiento del pueblo. En términos estructurales, es una especie de red conformada por *burócratas*, que trabajan en entidades gubernamentales, y *tecnócratas*, que mayormente son científicos gubernamentales o investigadores académicos, vinculados unos a otros por intermedio de comités, paneles y talleres. La recaudación de fondos consiste en ejercer presión para conseguir mayores asignaciones presupuestales, en lugar de solicitar donaciones por intermedio de la comunicación telefónica o escrita (los desastres ocasionados por un terremoto brindan una buena oportunidad para recaudar fondos). La contratación de nuevos empleados ocurre a causa de la designación de nuevos puestos en el caso de los burócratas y el cultivo de nuevos intereses en el caso de investigadores académicos. No existen campañas masivas para captar asociados. Como en la mayoría de las coaliciones, el liderazgo es informal, sin ninguna cadena de mando sólida. Los administradores de programas sísmicos en la Federal Emergency Management Agency (FEMA), en el U.S. Geological Survey (USGS) y en las agencias de recaudación de fondos para investigación, como son el Geological Survey y la National Science Foundation (NSF), establecen la orientación del movimiento en el corto plazo. Los objetivos para el largo plazo son establecidos oficialmente por el Presidente, los integrantes de su Gabinete y los legisladores en el Congreso. Sin embargo, en muchos casos importantes directivas políticas son el resultado del trabajo de los comités y paneles del movimiento.

En los Estados Unidos el movimiento encargado de la amenaza sísmica utiliza dos recursos fundamentales. Uno es su base institucional, i.e., la ubicación de las actividades antisísmicas dentro de los presupuestos de varias organizaciones públicas y organizaciones sin fines de lucro. El otro recurso es el juicio de sus integrantes más visibles: los científicos expertos en la tierra. Debido a la naturaleza de este recurso, la estrategia del movimiento ha sido promover el cambio voluntario de las metas establecidas. Sus principales tácticas incluyen el ofrecimiento de recursos económicos sin apoyar la producción y distribución de información técnica. Sus metas varían; las metas federales han sido primordialmente orientadas hacia el Estado y los gobiernos locales, mientras que las metas de los gobiernos locales han sido orientadas hacia los hogares.

Los opositores del movimiento encargado de amenazas sísmicas son tanto visibles como invisibles. Los opositores visibles incluyen a los propietarios de establecimientos comerciales e intereses locales. Los opositores invisibles son los opositores *potenciales*, que son mucho más numerosos e incluyen a ciudadanos comunes que descartan las amenazas sísmicas bajo la presión de lo que ellos consideran preocupaciones más urgentes. Muy poca gente apoya al movimiento, aunque éste ha encontrado algunos "amigos con mucha influencia". Un ejemplo es el anterior alcalde de Los Angeles, Tom Bradley; otro es el parlamentario George Brown de California. El apoyo a medias a veces ocasiona situaciones conflictivas, cuando se utiliza una amenaza sísmica estratégicamente para promover otro objetivo, como la oposición al poder nuclear (por ejemplo, ver Hill, 1992). Una vez que la amenaza sísmica pierde su utilidad, los pseudo-apoyadores pierden interés en la amenaza.

Los integrantes del movimiento operan primordialmente en tres escenarios nacionales: los paneles de expertos y comités organizados bajo el amparo del National Research Council (Consejo Nacional de Investigación) u otra entidad federal; las audiencias parlamentarias; y los medios nacionales de comunicación masiva. En cada escenario, los tecnócratas y burócratas se dedican a formar la imagen pública de la amenaza sísmica. Estos defensores no necesitan incendiar patrulleros ni organizar huelgas para tener acceso a los encargados de establecer políticas. Lamentablemente, el hecho de tener acceso a ellos es muy distinto a tener influencia sobre los mismos. El movimiento encargado de reducir la amenaza sísmica realmente tiene poco poder político, a pesar de las facilidades que tiene a su disposición.

PRODUCTO

El movimiento ha tenido poco éxito en lo que se refiere a la concientización popular y el cambio en el compartamiento del pueblo respecto a la amenaza sísmica. Esto se debe principalmente a que la imagen de la amenaza que ha promovido refuerza la idea de un acto de la naturaleza sin considerar el accionar humano. A continuación describiré tres aspectos de dicha imagen -las causas de la amenaza, la racionalidad propuesta para combatirla, y las soluciones propuestas.

En casi todos los comentarios de los reclamantes, se han identificado dos causas de amenaza frente a futuros terremotos: la primera, las fuerzas naturales que producen movimientos telúricos, que aunque son necesarias no son suficientes para que exista una amenaza. La segunda causa se expresa en las tendencias sociales impersonales como la "creciente densidad poblacional" y "la demanda de viviendas económicas". La inter-acción entre estos dos factores produce la amenaza de terremoto. Los seres humanos y sus acciones, que en realidad *son* las tendencias, resultan invisibles.

El razonamiento que justifica la acción es el siguiente. No hay duda que ocurrirá un terremoto catastrófico en los Estados Unidos -la cuestión no es "si ocurrirá" sino dónde y cuándo. Debido a las recientes tendencias sociales, sería más devastador que cualquier terremoto ocurrido anteriormente, a no ser que se tomen medidas inmediatas. Las pérdidas económicas serían grandes, pero podrían reducirse. En vista de que existe el reconocimiento de dicha amenaza y que se puede utilizar dicho conocimiento para reducir los costos (así como la pérdida de vidas), no hacer nada resulta una maldad.

La corta lista de soluciones a la amenaza sísmica se ha mantenido estable durante tres décadas. Aunque existen variaciones con respecto a la relativa prioridad de las mismas dentro del movimiento encargado de las amenazas sísmicas, las siguientes son las soluciones propuestas: apoyar la investigación científica y la ingeniería, así como las respuestas sociales y los temas de políticas públicas; mejor planificación y preparación por parte de los gobiernos locales, los hogares y los empleadores; una mayor utilización de la reglamentación sobre el uso de la tierra y códigos de construcción para la mitigación de desastres; cambios en la política federal sobre la ayuda prestada durante desastres para reducir los incentivos con respecto a los riesgos tomados a nivel estatal y local; y desarrollar la capacidad para predecir terremotos.

La imagen del riesgo sísmico tiene varios aspectos relevantes. Por un lado, despersonaliza la amenaza. Tanto las causas como las consecuencias de un futuro terremoto son impersonales. Ni los posibles "culpables" o "víctimas" son identificados individualmente. La probable victimización es compartida igualmente por todos dentro de las zonas oficialmente designadas como de riesgo sísmico. En otras palabras, los terremotos son una amenaza "democrática" (Fumento, 1990). No existe reclamo alguno sobre la forma en que la estructura social decide el grado de riesgo de cada uno. (cf. Merske, 1986). Las imágenes de fuerzas impersonales sostienen la impresión de que "no se puede hacer nada". Ningún acto legislativo podrá "detener" el desplazamiento repentino de las placas.

El movimiento de amenaza sísmica es consistentemente apolítico. Sus integrantes no exhortan a la gente a votar en contra de los políticos que no apoyan la legislación orientada a reducir amenazas. Tampoco exigen a los votantes que escriban a los Congresistas exhortándolos a votar a favor de la legislación orientada hacia la seguridad sísmica, a pesar de que el sector empresarial siempre exige al Congreso la protección de sus intereses cuando se siente amenazado por las propuestas sobre seguridad sísmica. No exigen pasar medidas sobre bonos que podrían generar fondos para el equipamiento de colegios públicos y aulas universitarias como las Propuestas 1A, 1B y 1C en las elecciones primarias de 1994 en California. Tampoco alientan las acciones legales contra los corredores de bienes raíces que no brindan información sobre riesgos sísmicos a los posibles compradores de viviendas, como lo exige la ley en California. Ni siquiera mencionan la compra de un seguro anti-sísmico.

El mensaje del movimiento al público en general es decididamente voluntarístico. No existen penas por el no cumplimiento. Es un mensaje orientado hacia las familias de clase media, obviando tanto a los ricos como a los pobres. Su aparente intención sería reducir la demanda potencial de servicios de emergencia durante un terremoto, alejando la atención de la estructura del riesgo. Por ejemplo, los programas de preparación sísmica para empresas se orientan a la seguridad del empleado durante un sismo: protegerse debajo de los escritorios, evacuar edificios bajo la dirección de los oficiales de seguridad de la compañía. No se menciona la presión que debería ejercerse sobre los propietarios de edificios para que instalen una capa protectora que minimice los daños que ocasionaría la posible rotura de vidrios, o para que los supervisores organicen -o remplacen, en caso necesario- los muebles y adornos de la oficina.

La amenaza sísmica ha sido promovida por el movimiento como una condición futura que todavía no existe. La destrucción que causaría un futuro sismo catastrófico todavía no ha ocurrido. Aunque la fuerza puede estarse acumulando en la tierra y los edificios que se desplomarían ya existen, el daño es parte del futuro y no del presente. Si no existe un vínculo entre el presente y el futuro, al público en general se le hace difícil vincular al factor riesgo con las condiciones y actividades existentes. La obsesión por las predicciones sísmicas -el deseo de saber cuando ocurrirá "El Gran Terremoto"- perpetúa esta orientación futura. La ubicación del riesgo en el presente debilitaría aún más la idea de que supuestamente no hay nada que hacer. Al igual que fumar, tener malas costumbres alimenticias, falta de ejercicio o estar expuesto a 'asbestos', ubicar al riesgo sísmico en el presente vincularía al presente con el futuro.

Actualmente la mejor manera de describir la amenaza sísmica en los Estados Unidos es considerarla como un *problema social parcialmente construido*. Al igual que el crimen organizado de los años sesenta y los crímenes de empleados de oficina de los años ochenta, dicha amenaza puede ser una preocupación para los integrantes del movimiento, mas no para la gente al exterior del mismo. Esta conclusión no se basa en la falta de actividad del movimiento, sino en el producto de dicha actividad. El movimiento no ha logrado crear un interés público en los sismos que pueda competir con otros serios problemas sociales, como son el abuso de los niños, accidentes causados por conductores en estado etílico, y los crímenes callejeros. Los integrantes del movimiento no se han visto obligados a crear un conflicto público para provocar el reconocimiento y la acción oficial, porque tienen mayor acceso a las instituciones gubernamentales que otros grupos. Por no "salir a la calle", no han podido desarrollar el apoyo popular.

EXPLICACIÓN

Casi todas las actividades a favor de la amenaza sísmica han sido realizadas por funcionarios gubernamentales y científicos contratados por el gobierno (e.g. el U.S. Geological Survey), o por universidades que reciben apoyo del gobierno para la investigación. Asimismo, los programas para promover el riesgo sísmico se han desarrollado con fondos del gobierno federal. ¿Cómo se puede explicar el manejo estatal de la amenaza sísmica en los Estados Unidos? Existen dos tipos de explicaciones: las teorías centradas en la sociedad y las teorías centradas en el Estado. Las teorías centradas en la sostiene que las fuerzas que determinan la actividad gubernamental residen *al exterior* del Estado. Estas teorías difieren en dónde se ubican tales fuerzas en la estructura social. Algunos piensan que las políticas gubernamentales son manejadas por un grupo selecto de líderes de grandes empresas (e.g. Useem, 1984). Otros están de acuerdo en que el gobierno está dirigido por un grupo de elite de una clase privilegiada y muy adinerada cuya base no está directamente ligada a ningún interés empresarial específico (Domhoff, 1983, 1990). También existen aquellos que argumentan que la política gubernamental está dirigida por una mayoría relativa y no por un pequeño grupo selecto (e.g. Dahl, 1982). Las teorías centradas en el Estado consideran que las entidades gubernamentales juegan un papel activo en el establecimiento de políticas en lugar de ser instrumentos pasivos controlados ya sea por un grupo elite o grupos de interés público (e.g. Weber, 1978; Skocpol, 1979; Block, 1981). Se considera que el aparato administrativo del Estado -o sea la burocracia pública- tiene suficiente autonomía y poder como para orientar sus propios programas.

En los Estados Unidos la carrera de la amenaza sísmica sugiere poco que encaje en la variante de elite o en la popular de la teoría centrada en la sociedad. La teoría pluralista, a través de los debates públicos y discusiones, podría haber pronosticado un consenso entre los distintos grupos interesados en la amenaza sísmica, que podrían haber sido convertidos por los funcionarios elegidos en actividades y programas públicos. La "voluntad del público" sería expresada como política gubernamental. Independientemente de los méritos generales de la teoría sobre intereses mayoritarios, en el caso específico de la amenaza sísmica no existe evidencia de que un aumento en las actividades para reducir el peligro sísmico en los años setenta fuera el producto de un aumento del interés público. No se llevó a cabo ningún debate público sobre el creciente peligro de la amenaza sísmica. No se realizaron actividades populares en todo el país para llamar la atención sobre los peligros recién descubiertos. Los

políticos no sintieron la creciente inquietud entre los electores con respecto a la lentitud del gobierno en cuanto al tratamiento de problemas sísmicos.

Es más difícil evaluar la aplicabilidad de las teorías sobre grupos elites. Los grupos elite casi siempre permanecen en el transfondo y utilizan su acceso directo a los que hacen las políticas para ejercer su influencia, sin atraer la atención pública. Es muy posible que en los años setenta ocurrieran más cosas a puertas cerradas de lo que nosotros -incluyendo los investigadores-sabemos. Sin embargo, en base a la información públicamente disponible, no existe evidencia para apoyar la hipótesis que sostiene que el aumento de las actividades relacionadas a los sismos fueron dirigidas por los intereses de un selecto grupo de empresarios. Los "capitanes de la industria" no ofrecieron discursos públicos sobre el riesgo sísmico. Los grupos de expertos apoyados por los empresarios no redactaron documentos e informes sobre el tema. En los años ochenta la industria de seguros de accidentes y propiedades se unieron para oponerse a cualquier acción parlamentaria que pudiese dañar sus intereses en nombre de la mitigación del peligro sísmico. Sin embargo, en general el grupo selecto de empresarios mantuvo silencio con respecto al tema sísmico.

Por otro lado, no existe evidencia alguna de que la amenaza sísmica haya sido motivo de preocupación entre la clase alta. Es posible que los super-ricos que residen en zonas designadas como sísmicamente activas tengan abundantes recursos que hagan que el riesgo sísmico sea menos evidente para ellos que para el público en general. Ellos viven en hogares unifamiliares, que son las viviendas más seguras. Muchos poseen viviendas en más de un lugar. Su riqueza les permite contratar ingenieros y consultores para diseñar y equipar la propiedad que habitan y contratar el seguro necesario. Además, tienen los conocimientos y el poder político para "trabajar el sistema" en caso de un desastre. Sea como fuere, durante los años setenta la clase alta no demostró interés alguno en las políticas y programas sísmicos del gobierno.

La carrera de la amenaza sísmica no tiene sentido en lo que se refiere a las teorías centradas en el Estado. Dichas teorías se basan en que los funcionarios estatales de alto nivel actúan independientemente sobre los grandes intereses de la economía capitalista y estatal. El Estado tiene su propio interés en mantener y mejorar el desarrollo de la economía. Tiene suficiente autonomía para ser más que un instrumento de una clase dominante o de un grupo de empresarios selectos. Muchas veces el Estado realiza acciones a las cuales los grupos selectos se oponen porque no satisfacen sus preocupaciones inmediatas. El argumento de los que apoyan la teoría centrada en el Estado es que acciones de este tipo se realizan a favor de los intereses de largo plazo de la política económica en su integridad.

Existe una sola explicación de las teorías centradas en el Estado que concuerda con la carrera de la amenaza sísmica. Los esfuerzos auspiciados por el gobierno para crear conciencia sobre el riesgo sísmico en particular y los peligros naturales en general, son explicados por un Estado autónomo cuyos directores están tomando las medidas necesarias para asegurar la estabilidad de una democracia capitalista. Esta simple frase sirve para descartar la hipótesis. Ni "El Gran Terremoto" ni las crecientes pérdidas anuales serían capaces de destruir la economía estadounidense ni causar el colapso del gobierno. Sin embargo, directores estatales temen que

los efectos económicos de un terremoto catastrófico -simbolizado como "El Gran Terremoto"- puedan debilitar la poca robusta economía de la nación y en consecuencia, su papel como el único poder mundial que queda. A pesar de que se ha determinado la existencia de una serie de graves amenazas en el 80 por ciento de los estados, se sigue prestando mayor atención a California debido a la influencia de ese estado en la economía nacional. Los daños causados a la economía de California causarían daños en la economía de la nación. Un congresista de California estima que la ocurrencia de "El Gran Terremoto" tendría como resultado inmediato una reducción del 5% del Producto Bruto Interno (PBI) de los Estados Unidos (Congresista George Brown, citado en Palm *et al*, 1990: 7-8). Algunos consideran que las consecuencias de largo plazo persistirían unos diez años. Los daños causados a la economía nacional también causarían daños en la posición política y económica de la nación dentro del nuevo orden mundial.

La explicación de las actividades auspiciadas por el gobierno a favor de la amenaza sísmica es similar a la explicación dada sobre las políticas de bienestar social en los Estados Unidos. Las teorías centradas en el Estado consideran que las políticas de bienestar social actúan como válvulas de seguridad frente a los disturbios económicos y laborales (e.g. Quadagno, 1984). Son una especie de póliza de seguro que reduce la posibilidad de las amenazas contra la estabilidad política. En consecuencia, la recaudación de fondos para los programas de bienestar social de la nación se realiza de acuerdo a las necesidades, evitando así la perturbación del orden público. La explicación sobre la carrera de la amenaza sísmica es igual a la explicación sobre las políticas de bienestar social. Los funcionarios estatales, especialmente los funcionarios federales de alto rango, actúan a favor de la política económica estadounidense en su integridad, financiando programas para reducir el peligro sísmico. Ni el público en general ni los grupos económicos selectos han exigido dichos programas. Es necesario que la reducción de riesgos sísmicos sea una actividad auspiciada por el Estado, para proteger al país de la posible inestabilidad política que ocasionaría un cambio desfavorable en la coyuntura económica a causa de un terremoto catastrófico. Sin embargo, el costo de este tipo de protección no debe ser demasiado alto, para evitar que la cura sea peor que la enfermedad. Manteniendo la calma entre el público en general, es posible reducir la posibilidad de que el público exija alternativas costosas. La protección siempre debe adquirirse a un precio aceptable.

REFERENCIAS

BEST, JOEL (1990) *Threatened Children: Rhetoric and Concern about Child-Victims*. University of Chicago Press, Chicago.

BLOCK, FRED (1981) "Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects." *New Political Science* 2: 33-49.

DAHL, ROBERT A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.

DOMHOFF, G. WILLIAM (1983) *Who Rules America Now?: A View for the '80s*. Simon and Schuster, New York.

----- (1990) *The Power Elite and the State*. Aldine de Gruyter, New York.

DOUGLAS, MARY (1966) *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. Praeger, New York.

----- Y AARON WILDAVSKY (1982) *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. University of California Press, Berkeley.

FUMENTO, MICHAEL (1990) *The Myth of Heterosexual AIDS*. Basic Books, New York.

HILL, STUART (1992) *Democratic Values and Technological Choices*. Stanford University Press, Stanford.

IBARRA, PETER Y JOHN KITSUSE (1993) "Vernacular Constituents of Moral Discourse: An Interactionist Proposal for the Study of Social Problems." En: J. A. HOLSTEIN Y G. MILLER, ed., *Reconsidering Social Constructionism: Debates in Social Problems Theory*. Aldine de Gruyter, New York.

KREPS, GARY (1989) "Future Directions in Disaster Research: The Role of Taxonomy." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 7: 215-241.

LUHMANN, NIKLAS (1993) *Risk: A Sociological Theory*. Aldine de Gruyter, New York.

MARSKE, CHARLES (1986) "A Community of Fate: The Political-Economics of Risk in College Athletic Travel." *Journal of Sport and Social Issues* 10:6-26.

PALM, RISA, MICHAEL HODGSON, DENISE BLANCHARD Y DONALD LYONS (1990) *Earthquake Insurance in California: Environmental Policy and Individual Decision Making*. Westview Press, Boulder, Colorado.

QUADAGNO, JILL (1984) "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935." *American Sociological Review* 49: 632-647.

SKOCPOL, THEDA (1979) *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press, New York.

STALLINGS, ROBERT (1990) "Media Discourse and the Reconstruction of Risk: U. S. Newspaper Coverage of Major Airline Disasters." Ponencia presentada en el Décimosegundo Congreso de Sociología, Madrid.

----- y E. QUARANTELLI (1985) "Emergent Citizen Groups and Emergency Management." PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 45:93-100.

USEEM, MICHAEL (1984) The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U. S. and the U. K. Oxford University Press, New York.

WEBER, MAX (1978) Economy and Society. Vol. 2, editado por Guenther Roth y Claus Wittich, University of California Press, Berkeley.

WOLENSKY, ROBERT (1983) "Power Structure and Group Mobilization Following Disaster: A Case Study." Social Science Quarterly 64: 96-110.

EL TERREMOTO DE 1986 EN SAN SALVADOR: ANALISIS DE LA RESPUESTA

Ana Maria Moisa

Luis Ernesto Romano*

Centro de Protección para Desastres (CEPRODE)

A casi 10 años de producido el terremoto de El Salvador en 1986, un registro preciso de las medidas de respuesta de parte del Gobierno y de la participación -y posiciones que expresaron- diversos actores sociales, retoma para la memoria y recupera para la discusión presente, lo ocurrido luego de un desastre que repercutió de modo importante en las políticas internacionales sobre el tema. Visto todo ello, este artículo de Moisa y Romano servirá para preguntarse qué ha ocurrido desde ese entonces respecto a los temas tratados.

INTRODUCCIÓN

Las distorsiones en el funcionamiento social asociado al terremoto de 1986 alcanzaron dimensiones suficientes para calificarlo como una catástrofe. La vida económica, política, social e inclusive militar resultó abruptamente interrumpida y su restablecimiento requirió de acciones sociales de diferentes sectores. La capacidad social de atención de los efectos del evento se vio afectada al quedar destruidos hospitales, escuelas, centros judiciales, oficinas gubernamentales, locales de organismos de socorro, orfanatorios, etc.

Adicionalmente, se registraron importantes manifestaciones de interés de la sociedad política y civil por explorar las tareas necesarias para la atención de la fase de emergencia y para elaborar una estrategia de reconstrucción nacional. El Gobierno se involucró mediante diversas instancias como la Presidencia de la República, los Ministerios de Obras Públicas y de Planificación, la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA), y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), entre otras. Adicionalmente, la Asamblea Legislativa participó activamente promulgando decretos relacionados con las medidas a tomar debido a los efectos del terremoto.

Por otra parte, la sociedad civil se manifestó en comisiones de ciudadanos para brindar asistencia al gobierno. Asimismo se registraron diferentes posturas en torno a la estrategia de reconstrucción que debería impulsarse. Las comunidades, por su lado, experimentaron un notable incremento en su nivel de desarrollo organizacional. Adicionalmente, algunas universidades presentaron sus posturas frente a lo que serían las tareas de reconstrucción nacional desde su propia perspectiva.

En virtud de lo anterior resulta interesante hacer una evaluación histórica de los efectos del terremoto de 1986 en San Salvador en términos de las acciones sociales que desató en los diferentes niveles para luego hacer algunas consideraciones en torno a las lecciones que pueden sacarse del mismo.

RESPUESTA SOCIAL

Reacciones oficiales

Las reacciones estatales fueron múltiples y de naturaleza jurídica e institucional. Sin pretender hacer un recuento exhaustivo de las diferentes acciones que fueron ejecutadas por el gobierno¹, a continuación se presentan algunas de las acciones más importantes que fueron ejecutadas en materia de legislación, pues ello es una de las principales manifestaciones de los efectos del terremoto sobre la vida social del país.

Una revisión de los diarios oficiales del mes de octubre de 1986 permite establecer los decretos ejecutivos y legislativos que fueron promulgados en los momentos inmediatamente posteriores al evento. Durante el mismo día 10 el Consejo de Ministros y el Comité de Emergencia Nacional (COEN) reunidos en el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada emitieron el Decreto Ejecutivo No. 1 mediante el cual se declaró en estado de calamidad pública a la ciudad de San Salvador (*Diario Oficial*, 1986, No. 188: 293)². Posteriormente se emitió el Decreto Ejecutivo No. 2 mediante el cual se declararon congelados los precios de los bienes expandidos en la ciudad de San Salvador y poblaciones circunvecinas (*Diario Oficial*, 1986, No. 191: 293). Adicionalmente, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 3 mediante el cual se creó el Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), a integrarse con miembros del gobierno y empresa privada (*Diario Oficial*, 1986, No. 191: 293).

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 4 se creó una comisión técnica llamada Comité de Evaluación Técnica de Daños de Emergencia Nacional (*Diario Oficial*, 1986, No. 182: 293), el cual tendría la atribución de dictaminar el estado de la infraestructura de las diferentes edificaciones de la ciudad.

Por su parte, el poder legislativo emitió varios decretos con los cuales se afectó notablemente la normalidad de los procesos judiciales y de las actividades de recaudación fiscal del gobierno central y de los municipales. Así, mediante el Decreto Legislativo No. 493 se declaró exenta de impuestos la inhumación de personas fallecidas a raíz del terremoto de 1986 (*Diario Oficial*, 1986, No. 189: 293), adicionalmente, se autorizó un fondo de 10 millones de colones para

¹ Existen algunas recopilaciones de las diferentes actividades desarrolladas. Vease como ejemplo, Centro de Protección para Desastres, 1989; Centro de Protección para Desastres 1987, ECA, Estudios Centroamericanos, 1986: 929-1061.

² Sobre esta situación es pertinente señalar que la precipitación en la formulación de este decreto constituyó un error jurídico en tanto que el estado de calamidad pública correspondería al Estado de Sitio, el cual se encontraba vigente desde hacia varios años por sucesivos decretos legislativos. Véase ECA, *Estudios Centroamericanos*, 1986: 1054.

atención de emergencias (*Diario Oficial*, 1986, No. 189: 293) y se declararon tres días de duelo nacional (*Diario Oficial*, 1986, No. 189: 293).

Uno de los decretos más importantes, y que ilustran las dimensiones del desastre es el Decreto Legislativo No. 495, mediante el cual se suspenden todos los procesos judiciales que se desarrollaban en juzgados y tribunales del distrito de San Salvador, hasta que la Corte Suprema de Justicia dictaminara lo contrario (*Diario Oficial*, 1986, No. 199: 293). Por otra parte mediante el Decreto Legislativo No. 496 se promulgó la Ley de Demolición (*Diario Oficial*, 1986, No. 199: 293).

Los ingresos del Estado fueron afectados mediante los Decretos Ejecutivos No. 500 y 502. El primero establece la suspensión del pago del impuesto sobre la renta durante 1986, para algunos casos previstos por la ley (*Diario Oficial*, 1986, No. 203: 293). Por su parte, el decreto No. 502, suspende las multas asociadas a la mora en el pago de impuestos (*Diario Oficial*, 1986, No. 203: 293).

Además de las acciones legales que el aparato estatal ejecutó, las instancias gubernamentales, instituciones autónomas y Alcaldías cuya jurisdicción se vio impactada por el terremoto, tuvieron una participación significativa (56.72%) en términos de administración de la ayuda en especie recibida. De acuerdo al informe del COEN, el Estado logró beneficiar con alimentos durante un período de diez días, a 690,313 personas y con apoyo para la habilitación de albergues temporales a unas 70,000 familias (Centro de Protección para Desastres, 1989:12-15).

Respuesta de la sociedad civil

Universidades

Para ese año se conoció la posición conjunta de las dos universidades más antiguas del país (*ECA Estudios Centroamericanos*, 1986, XLI (457-458): 929-941). En esta postura se estableció la fuerte influencia que los desastres naturales y antrópicos tienen sobre la vida social del país. En virtud de ello se propuso una estrategia de reconstrucción nacional que persiguiera no solamente superar los daños ocasionados por el terremoto en la capital, sino también superar el desastre que significaba en aquel momento el desarrollo de la guerra civil entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la mayor parte del territorio nacional.

Independientemente del contenido político del pronunciamiento es posible establecer que éste es un reconocimiento explícito de la importancia que debe darse a la previsión y recuperación después de situaciones de calamidad. Algunas sugerencias para prevenir los desastres presentadas en el pronunciamiento en cuestión consistían en mejorar las condiciones de vida de la población y la implementación de medidas tendientes a disminuir la concentración poblacional en el Área Metropolitana de San Salvador. Como medida inmediata de recuperación se proponía elevar las condiciones de vida de la población hasta el nivel en que se encontraban antes del terremoto.

Además de esta postura, cada universidad desarrolló tareas tendientes a elaborar un diagnóstico en diferentes áreas socioeconómicas que reforzaban los argumentos presentados al principio. A continuación se detallan algunos de los elementos sobresalientes presentes en las publicaciones universitarias de una de ellas, y que recogen los fundamentos de la postura universitaria.

1. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

Su postura frente a las tareas que planteaba la reconstrucción se expresó en diversos documentos. Los principales planteamientos propuestos consistían en promover la creación de una estrategia de desarrollo que considerara el tipo de reconstrucción que se necesitaba, la participación popular y la búsqueda del financiamiento necesario. Se planteaba que la reconstrucción debería contribuir a la erradicación de la "injusticia estructural" y también debería buscar que el proceso adquiriera dimensiones nacionales. Por otra parte, se planteaba la necesidad de la participación popular para erradicar "las condiciones que potencian los efectos de los fenómenos naturales y que están en la base de la crisis económica, social y política" (Alvarado, Goitia y León, 1986). En torno al financiamiento de la reconstrucción propone la finalización de la guerra y la reorientación de los recursos estatales hacia la recuperación y superación de las condiciones productivas y adquisitivas de la población más necesitada.

Las temáticas abordadas por esta universidad también abarcaron áreas como la vivienda (León, 1986) y las condiciones socioeconómicas en general (Goitia, 1986), con lo cual se pretendía evidenciar la alta vulnerabilidad que la población presentaba antes del terremoto y el agravamiento de ésta a raíz del mismo.

En general, el discurso constituyó más bien una reiteración de la postura que esta universidad había asumido desde el inicio de la guerra civil salvadoreña, la cual consistía en promover la solución negociada del conflicto a cambio de que el gobierno adoptara una política de redistribución de la riqueza y los ingresos.

Con todo, es destacable que dentro de este enfoque se dé mayor importancia al componente social de los desastres, pues en algunos grupos sociales del país -especialmente el empresarial- prevalecía la idea de que las tareas principales se reducían a la reconstrucción de lo destruido sin trastocar las condiciones económicas y sociales de la población mayormente afectada.

En esta medida puede decirse que en aquel momento ya se percibía con claridad el carácter social de los desastres, prueba de ello es que se propusieron algunos lineamientos para diseñar un programa de reconstrucción nacional que los erradicara.

Sector laboral

Algunos de los pronunciamientos públicos de las organizaciones obreras que se conocieron provinieron de la Unión Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS), el Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS) y la Unidad Nacional Obrero Campesina (UNOC). Sus aspectos básicos se presentan a continuación.

1. Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS)

Esta gremial sindical presentó a la opinión pública un informe en el que cuestionaba fuertemente la forma en que el gobierno estaba manejando la ayuda y, además, denunciaba las condiciones de injusticia estructural que señalaban las universidades -el cual reseñamos más arriba- aunque obedeciendo a una formulación más propia de una organización sindical.

De acuerdo a la UNTS el gobierno habría centralizado la recepción de la ayuda internacional para los damnificados del terremoto al grado que "la poca ayuda recibida por las familias damnificadas ha procedido de Instituciones no Gubernamentales, mientras tanto el Gobierno ha estado recibiendo y concentrando la ayuda procedente de otros países, es evidente que el 98% de los damnificados siguen careciendo de alimentos, ropas, medicinas, techo para protegerse de la intemperie" (ECA, 1986: 1063-1064). En vista de lo anterior se habrían creado comisiones al interior de la organización para servir de intermediarios en la canalización de ayuda nacional e internacional.

Siempre en consonancia con la desconfianza hacia el Gobierno la UNTS plantea la necesidad de vigilar la conducción de la ayuda para evitar que la reconstrucción que éste impulse beneficie únicamente a la empresa privada, pues "El terremoto ha traído al Gobierno... un desplazamiento de la presión política sobre su política de profundización de la guerra, le ha permitido ganar amistad y cooperación de la empresa privada que era hostil a la colaboración con el Gobierno" (ECA, 1986: 1063-1064). Para la UNTS una reconstrucción de San Salvador consistiría en que el Gobierno "reconstruya las viviendas de los millares de familias pobres que han vivido por décadas en mesones y champas... Si San Salvador se asienta en una zona propicia a los sismos, pues la responsabilidad del Gobierno es construir casas resistentes a los temblores." (ECA 1986: 1063-1064)

2. Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS)

Este sindicato señaló básicamente las mismas situaciones que la UNTS habría mencionado, pero precisando que ha sido el Comité Empresarial de Asistencia (COEDA) el que ha manejado la ayuda y, por ende, el principal implicado en su manejo (STISSS, 1986). Nuevamente se señaló que la mayoría de los damnificados continuaba sin recibir ayuda del Gobierno, pese a que la afluencia de la misma habría sido cuantiosa durante los últimos meses, mientras que se conoce que la ayuda está siendo distribuida con criterios políticos.

En este manifiesto existe un llamado para el movimiento obrero para que se luche por la ejecución de cambios estructurales que resuelvan definitivamente su problemática. Según el STISSS (1986), "El terremoto descubre nuestra miseria material, pero descubrió la causa de esa miseria... La explotación y la forma de organización de la sociedad...".

3. Unión Nacional Obrera Campesina (UNOC)

Según esta organización sindical el terremoto amplió el radio de destrucción que ya había venido sufriendo el país por efecto de la guerra al provocar daños de gran consideración en la ciudad de San Salvador. Por lo anterior, esta organización habría procedido a prestar ayuda material a los damnificados y asistencia médica por su propia cuenta. En el escrito se señalaba que, "No basta con elaborar 'viviendas' con marco de madera y 'paredes' de plástico con la intención de que de temporales se vuelvan permanentes", el gobierno debería permitir "una participación real y efectiva en los mecanismos creados para la fiscalización de la distribución de los materiales de construcción" (UNOC, 1986).

El comunicado señala además algunas consideraciones en torno al salario mínimo, al Código de Trabajo y a la situación de violencia militar y política imperante en aquellos momentos en el país.

Instituciones de servicio

Las acciones de los cuerpos de socorro se limitaron a atender la fase de emergencia sin desarrollar acciones o reflexiones relacionadas con las fase de prevención. En este campo las instituciones de servicio parecen ser las que poseen, dentro de la sociedad civil, una mayor capacidad de responder en forma organizada ante situaciones de emergencia. Prueba de ello es que, según datos parciales, se conoció que unas 551,108 personas (Centro de Protección para Desastres, 1989:26) recibieron algún tipo de atención de parte de las diferentes instituciones de servicio.

Papel de la Iglesia

Dentro de este grupo se contemplan Iglesias de diversa índole, que en conjunto retiraron un 27.2% del total de la ayuda inventariada por el COEN, de tal manera que se convirtió en el segundo grupo, después del gobierno, en captar y distribuir ayuda (Centro de Protección para Desastres, 1989:45). Fue notorio que dentro del grupo de ONGs internacionales que donaron dinero y material, más del 50% fueron organizaciones religiosas. Otro aspecto relevante fue el hecho que la eficiencia del proceso de recolección y distribución por parte de estos grupos fue mayor que la del aparato estatal no obstante que este último tenía mayor disponibilidad de recursos.

Reacción Internacional

La reacción internacional fue altamente solidaria con la población afectada por el terremoto. El tipo de ayuda fue diversa, según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el auxilio

en Desastres (UNDRO). El monto de la ayuda internacional ascendió al equivalente de unos US \$12.5 millones desglosados de la siguiente forma: US \$4.1 millones en efectivo; US \$6.6 millones en especie y US \$1.8 millones en transporte. Además de esos tipos de ayuda, hubo envío de personal y equipo especializado para labores de rescate (Centro de Protección para Desastres, 1989: 22, 36, 49).

En la etapa inmediatamente posterior al desastre se recibió asistencia de emergencia desde muchas naciones. Sin embargo, probablemente la más importante fue la otorgada por el gobierno de Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Lo anterior es posible afirmarlo por la magnitud que este programa adquirió en términos temporales y financieros. A continuación se presenta una breve descripción del monto y los proyectos que el programa de reconstrucción del terremoto implicó hasta el año de 1993.

El Gobierno de Estados Unidos asignó un monto de 325,000 dólares para ser empleados en labores de rescate y ayuda correspondientes a la etapa inmediatamente posterior (USAID, 1993). A pocos días de ello el Congreso de Estados Unidos asignó un fondo de US \$50 millones para la realización de proyectos de infraestructura de mediana y de gran envergadura y para la remoción de escombros en diferentes partes de la ciudad.

Sin embargo, el mayor esfuerzo de reconstrucción se realizó a partir de 1988, con la asistencia de US \$105 millones otorgada por la AID. Con esta asistencia se financiaron programas de crédito y de reconstrucción de infraestructura. En este marco se desarrollaron proyectos para la reconstrucción de escuelas, mercados, hospitales, centros de salud, servicios públicos e infraestructura básica, vivienda e instalaciones comunales. Adicionalmente se crearon líneas de crédito para la pequeña empresa, centros de salud y colegios privados.

Cabe destacar que la movilización de ayuda internacional, dentro de la historia de los desastres sísmicos en El Salvador, nunca había alcanzado el nivel a que llegó en 1986, lo cual es una evidencia más de la gran envergadura del evento.

Efectos económicosociales del terremoto

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1986:42-58), los efectos sociales y económicos fueron de gran consideración, al grado que las pérdidas en activos y producción representaron alrededor del 23% del PIB y más del 40% de la deuda externa. La destrucción de capital productivo superó el 10% del acervo total del país.

Debido a los gastos de la emergencia y pérdidas en el ingreso, el déficit fiscal, que ya se arrastraba con anterioridad al sismo, se estimó que aumentaría para 1987 a unos US \$333 millones. Asimismo el sector privado se vería afectado por una reducción en sus ingresos equivalente al 2% del PIB.

El impacto económico del evento, reflejado en las variables apuntadas, determinaron la necesidad de reorientar la política de estabilización económica del gobierno hacia las tareas propias de la construcción y reconstrucción de la infraestructura dañada. En este sentido significaba que la inversión estatal tuvo que acumularse en la construcción o rehabilitación de obras físicas necesarias para el funcionamiento del aparato gubernamental. Esto reduciría aún más los escasos fondos -tómese en consideración que el país se debatía en una guerra interna- que se derivaban hacia la inversión social.

Las medidas de ajuste macroeconómico que el gobierno pretendía implementar, desde un inicio fueron adversadas por las gremiales de la empresa privada del país. Según éstas, las medidas en mención desestimularían la inversión privada, principalmente porque éstas tenían un fuerte componente de carga tributaria. Lo anterior y el impacto del sismo en el sector comercial e industrial debilitarían en gran medida al aparato productivo en todas sus escalas -pequeña, grande y microempresas. Adicionalmente, los requerimientos para la reconstrucción aumentaron las importaciones. Esto, aunado a un nivel bajo de exportaciones, produjo un mayor desequilibrio en la balanza comercial del país.

Los efectos negativos fueron más evidentes en los sectores económicamente más vulnerables. De acuerdo a un estudio muestral realizado por el Ministerio de Planificación, se encontró que en las zonas afectadas por el sismo, el 49% eran casas construidas con materiales inadecuados y poco resistentes. Además, sólo el 35% era vivienda propia. Otros datos elaborados por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), revelaron que para 56,000 familias cuyas viviendas no sobrepasaban los US \$3,000 las pérdidas fueron totales o menores de US \$1,000 de la época (Alvarado, Goitia y León, 1986:954-958). Es importante señalar que la mayoría de dichas viviendas además eran lugares de trabajo. Esta situación, sumada al daño en el sector formal de la economía, favoreció que la tasa de desempleo en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), aumentara del 26% al 35% (CEPAL, 1986:45). En adición a lo anterior, el déficit fiscal agudizado por el desastre, produjo un efecto inflacionario que golpeó más fuertemente a los sectores marginados.

Por otra parte, los servicios públicos de salud fueron afectados en un 90%, reduciéndose drásticamente la capacidad de atención del sistema de salud cuyos usuarios son los más desposeídos. Asimismo, en el sector educación, se estimó que unos 150 centros educativos fueron dañados total o parcialmente. En este caso también la mayoría de ellos eran centros públicos que prestaban servicio a las clases más necesitadas.

Los efectos socioeconómicos negativos del terremoto de 1986 evidenciaron y agudizaron aún más las condiciones de marginalidad y subdesarrollo de un amplio sector de la población del AMSS. Ello volvió a comprobar que los efectos de los fenómenos naturales están más relacionados con las condiciones de vida de la población que con la magnitud de los mismos.

Antecedentes sobre mitigación y prevención

Previamente al terremoto se conocen dos documentos en los cuales se mencionaba la intencionalidad del gobierno de procurar una mejoría en las condiciones con las que se haría frente a este tipo de evento. Sin embargo, como se verá a continuación, basta con un pequeño examen histórico para establecer que en la ciudad de San Salvador no se tomaban medidas para prevenir desastres por actividad sísmica.

Plan de emergencias del Comité de Emergencia Nacional (COEN)

Antes del terremoto se contaba con un plan del COEN en el que se establecían algunos lineamientos con los que se pretendía "la optimización de la respuesta del Estado ante un evento sísmico de gran intensidad" (COEN, 1986) tan sólo un mes antes de que se registrara el terremoto. En lo fundamental el plan se concretaba a definir grupos de trabajo, y dentro de éstos los puestos, las funciones y los que serían los responsables de asumirlos.

Los grupos organizacionales eran siete, el de rescate, el de inspección, el de organización física, el de comunicación, el de medicina de catástrofes, el de atención de albergues y el de orden y seguridad. En la práctica la atención de la emergencia no funcionó como se tenía previsto en este plan. En esto probablemente influyó la proximidad entre la fecha de divulgación del plan y la del terremoto. Sin embargo, debe señalarse que el problema mayor estriba en la escasa importancia que el Estado otorga a la organización institucional y jurídica para la protección contra desastres.³

Consideraciones básicas sobre ingeniería sísmica

Este tema fue abordado después de la experiencia del terremoto de 1965 que, como se señaló en el capítulo I, provocó destrucción y daños de consideración en muchos edificios de reciente construcción.

Probablemente por lo anterior, se conocieron a principio de la década de 1970 algunos esfuerzos para mejorar la previsión de daños estructurales en las edificaciones (véase por ejemplo, Cepeda, 1992). Algunas de las conclusiones más importantes que se hicieron fue la de reducir el mínimo de pisos para el cual el Reglamento de Diseño Sísmico exigía la instalación de instrumentos de medición de la respuesta de la estructura.

Hasta el momento se desconoce que estos instrumentos existan en nuestro medio, y mucho menos que se hayan obtenido algunas observaciones durante el evento de 1986.

³ Una idea del estado de los andamiajes institucional y jurídico para la protección de desastres puede encontrarse en Moisa, A., et al. (1994) *Organización Institucional y Marco Jurídico para la Protección contra Desastres en el Salvador. Centro de protección para desastres, San Salvador.*

La realidad de la emergencia y de las normas sísmicas

En cuanto a la ingeniería sísmica es importante agregar que para ese momento se evidenció que su desarrollo era prácticamente nulo en el país. Pueden citarse dos casos extremos que muestran las dimensiones gigantescas de esta deficiencia.

Considérese por ejemplo el caso del edificio Rubén Dario, el cual colapsó por el terremoto de 1986. Según la información disponible, este fue uno de los edificios que resultaron con los mayores daños para 1965. Sin embargo, éste no fue demolido ni reparado adecuadamente, lo cual provocó una catástrofe de enormes dimensiones al causar la muerte a cerca de 300 personas (*La Prensa Gráfica*, 13 de octubre 1986: 3-4).

Otro caso ilustrativo es el del edificio del Ministerio de Planificación (MIPLAN), el cual había sido construido recientemente por el Gobierno pero, sin embargo, también colapsó para 1986. Evidentemente, este edificio no fue construido con un respeto mínimo a las normas sísmicas prevalecientes.

Concepciones asociadas al terremoto

Los registros históricos sobre la actividad sísmica en el país demuestran que ha estado presente desde hace mucho tiempo y que, tal como se estableció en capítulos anteriores, la percepción del fenómeno ha sido y continúa siendo eminentemente religiosa. Esta última aseveración se demostró en un estudio muestral que se realizó con posterioridad al terremoto de 1986. Dicho estudio abordó varios grupos de conductas y valores, siendo éstos: Las reacciones comportamentales al desastre, la experiencia anterior de desastres, la concurrencia de otros eventos estresantes y el valor de la vida (Campos, 1986: 4, 5 y 16). Algunos resultados del estudio se presentan a continuación.

Al ser interrogados sobre la creencia inmediata al ocurrir el sismo, el 27% contestó que lo asoció a un castigo de Dios. En cuanto a las reacciones inmediatas sólo un 19% reaccionó de forma organizada y ordenada, un 20% reaccionó en forma organizada pero asociada con actitudes de inamovilidad, angustia, llantos y gritos; del restante 61%, el 18% comenzó a orar. Aunque los datos revelan que una gran parte de las personas entrevistadas (73%) asoció inmediatamente el evento a una causa natural, la reacción inmediata no parece estar directamente ligada sólo a sus creencias religiosas, sino también a un conjunto de elementos relacionados con su ideología, esquemas mentales y el nivel cognoscitivo sobre los sismos.

El otro grupo de conductas y valores analizados se refirió a las experiencias anteriores en desastres. Para este análisis la muestra comprendió a un 75% de personas que habían sido afectados en diferente grado por el sismo de 1965 y un 67% que recordaba las experiencias del huracán "Fifi" en 1974. De acuerdo a los resultados del estudio, no se percibieron relaciones directas entre las reacciones inmediatas y las experiencias anteriores en desastres, de tal manera que no puede afirmarse que una experiencia anterior sea determinante en la adopción de comportamientos preparatorios. Aun más, el hecho que se conozca de la inminencia de

cierta clase de fenómenos -sismos en el caso particular del área metropolitana de San Salvador- no asegura que la población *per se* tome medidas de protección contra los mismos, sobre todo si éstos han ocurrido hace mucho tiempo.

Respecto a las valoraciones hacia la vida, es interesante que, a pocos días de sucedido el terremoto, únicamente el 5% manifestaba su temor a perder la vida, el resto, temía más perder su trabajo, sus bienes o simplemente manifestaban el temor a los sismos. Estos datos son indicativos que el temor inicial a perder la vida es efímero y que una vez que el peligro inminente desaparece, los seres humanos tienden a reacomodar su escala de valores hacia la sobrevivencia propia y de sus semejantes más cercanos.

Por otra parte, las actitudes respecto a la intervención de Dios en el hecho de estar vivos, revelaron que el 40% consideraba que era atribuible a la intervención divina. Sin embargo, cuando se les preguntó sobre el futuro la respuesta del 73% fue en términos fatalistas; únicamente el 27% creía que el esfuerzo propio podría ayudarles a mejorar sus actuales condiciones. Lo anterior indica que la actitud de la mayoría conduce a una aceptación de que existe un destino que sólo puede ser alterado por la acción o la voluntad de Dios.

CONCLUSIONES

La magnitud de este terremoto sirvió para evidenciar la ausencia de un sistema de protección diseñado para afrontar situaciones extremas, además de la carencia de recursos humanos, material y equipo para las labores que el evento demandó. Sin embargo, es importante recalcar que a partir de este evento se comenzó a articular un sistema lógico en el que se evidenciaba con claridad la relación entre las condiciones de vida y la magnitud de los desastres. En este marco, pueden mencionarse 6 conclusiones, las cuales a su vez, se convierten en puntos de partida para mejorar la preparación para casos de desastre por actividad sísmica.

1. El aparato institucional relacionado con los desastres demostró no tener suficiente capacidad instalada para administrar el volumen de ayuda que fue enviada por la cooperación internacional. De ahí que con posterioridad al evento se hicieran esfuerzos para crear mecanismos de solicitud, recepción y canalización de ayuda, que garantizaran en alguna medida, niveles aceptables de efectividad. Un aspecto relevante fue que debido a la demanda de alimento, vestuario y materiales de construcción, el COEN tuvo que condicionar las entregas a que las comunidades se organizaran. Esto obligó a las comunidades a formar grupos organizados y de alguna manera estimuló la organización comunal.
2. De lo planteado por las gremiales sindicales se desprende que la distribución de la ayuda no fue todo lo eficiente que se podría haber esperado; existieron fuertes deficiencias en su distribución. Lo mismo se aplica al área de atención de heridos y de logística y transporte. En general, la atención de las necesidades del terremoto provino de un plan improvisado, tal como lo demuestran los decretos ejecutivos y legislativos que se promulgaron y la creación de instituciones nuevas que éstos acarrearón.

3. Las disposiciones jurídicas implicaron distorsiones de diversa magnitud en la vida social, como por ejemplo, la suspensión de los procesos judiciales, modificaciones en la estructura tributaria y, en general, la declaración de la ciudad en estado de calamidad pública.
4. La mayoría de los señalamientos que surgieron colocaban el énfasis en la situación socioeconómica imperante en los momentos previos al terremoto. En este sentido, la postura de la UCA constituía un reconocimiento de la vulnerabilidad socioeconómica de la población para justificar la necesidad de un modelo de reconstrucción que conciliara de mejor manera la satisfacción de las necesidades básicas con la reconstrucción de la infraestructura y de las condiciones económicas.⁴ Similar postura podía detectarse en las gremiales sindicales.
5. Por otra parte, las concepciones asociadas a los desastres denotaban al menos tres aspectos relevantes:
 - 5.1. La concepción religiosa asociada a los desastres es un elemento que determina en gran medida las reacciones de los individuos ante situaciones de peligro.
 - 5.2. El conocimiento de peligros inminentes o las experiencias de desastres no incide en la preparación para eventos posteriores.
 - 5.3. La mayoría de personas asumen que los desastres son producto del destino y poco o nada puede hacerse para evitarlos o mitigar el efecto de los eventos naturales.
6. Pese a que se conoce el riesgo sísmico y existe un aceptable nivel de desarrollo de la ingeniería sísmica, la aplicación de normas antisísmicas en las construcciones en El Salvador es muy deficiente.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, JOSÉ; ALFONSO GOITIA Y RENÉE LEÓN (1986) "El terremoto del 10 de octubre y la reconstrucción nacional". En: *ECA, Estudios Centroamericanos, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"*, No. 457-458, año XLI:954-956.

ALVARADO, JOSÉ; (1986) Lineamientos generales para una estrategia de reconstrucción. En: *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Departamento de Economía, Universidad Centroamericana, año IX: 357-365.

CAMPOS, NAPOLEÓN (1986) *Lecciones psicológicas del sismo de 1986 en el área metropolitana de San Salvador*. Centro de Protección para Desastres, El Salvador.

⁴ En el boletín de ciencias económicas ya citado, aparecen algunas apreciaciones sobre la situación de la vivienda

CEPEDA, JOS&EACUTE; (1992) *Sismología e ingeniería antisísmica su proyección nacional en la industria de la construcción*. Centro Nacional de la Productividad. San Salvador.

CENTRO DE PROTECCI&OACUTE;N PARA DESASTRES (1987) *Información General de Actividades e Informes de Atención y Ayuda en la Emergencia del Terremoto del 10 de Octubre de 1986*. Centro de Protección para Desastres, San Salvador.

CENTRO DE PROTECCI&OACUTE;N PARA DESASTRES (1989) *Programas de ayuda en emergencia durante el terremoto de octubre de 1986 en San Salvador*. Centro de Protección para Desastres, El Salvador.

CENTRO UNIVERSITARIO DE DOCUMENTACI&OACUTE;N E INFORMACI&OACUTE;N (1986) *Proceso Informativo Semanal*. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año VI, No. 259-263.

COMISI&OACUTE;N ECON&OACUTE;MICA PARA AM&EACUTE;RICA LATINA Y EL CARIBE (1986) *El terremoto de 1986 en San Salvador: Daños, repercusiones y ayuda requerida*. Naciones Unidas/CEPAL, México.

UNIDAD NACIONAL DE LOS TRABAJADORES SALVADORE&NTILDE;OS (1986) "Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños al pueblo salvadoreño y a los demás pueblos del mundo informa: el terremoto del 10 de octubre ha venido a agudizar la crisis económico-social de miles de familias". En: *ECA, Estudios Centroamericanos* XLI:1063-1064.

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO SALVADORE&NTILDE;O DEL SEGURO SOCIAL (1986) "Manifiesto". En: *ECA, Estudios Centroamericanos* XLI: 1065-1066.

UNI&OACUTE;N NACIONAL OBRERO CAMPESINA (1986) "UNOC. Ante los estragos ocasionados por los terremotos natural y social que afectan a la nación". En: *ECA, Estudios Centroamericanos* XLI: 1067-1068.

Diario Oficial (1986) No. 188, Vol. 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 191, Vol. 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 182, tomo 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 189, tomo 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No.199, tomo 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 203, tomo 293. San Salvador.

ALTO MAYO: LA SOLUCIÓN APROPIADA Y LA OPORTUNIDAD PROPICIA

Flor de María Monzón

ITDG-Perú

Disponer de las tecnologías adecuadas a los requerimientos sísmicos de una región no es suficiente para obtener un proceso de reconstrucción exitoso. Se requiere también estar presentes en la oportunidad propicia, y contar con una metodología adecuada a los requerimientos sociales de la zona. Qué proviene de la virtualidad de unas circunstancias -tan difíciles de reproducir- y qué de una metodología y marco conceptual de intervención, podrá desprenderse de la lectura de este artículo que expone en extenso un Proyecto de Reconstrucción de Viviendas en el Alto Mayo, San Martín, región de la selva alta peruana.

INTRODUCCIÓN

La discusión acerca de si los desastres son oportunidades propicias para la introducción de cambios tiene ya larga data y a medida que se ha ido ahondando en el tratamiento del tema y se ha hecho el seguimiento a nuevas intervenciones que han intentado poner a prueba este principio, se hace patente lo complejo del tema. Sea como fuere, es decir con intervención dirigida o no, los desastres generan cambios, no siempre positivos, y la dirección que adquieren responde en gran medida a la situación pre-existente antes del desastre. El proceso de reconstrucción estará marcado "por las tendencias del desarrollo antes del desastre en la sociedad y los intereses que éstas expresaban" (Drabek, 1986:229, cfr. Oliver-Smith, 1994a:28). El caso del Alto Mayo en el departamento de San Martín, de la selva alta norte peruana, permite explorar los alcances de esta aseveración y plantear algunas reflexiones al respecto.

Desde una perspectiva complementaria, Kates¹ señalaba ya hace algún tiempo cómo se mezclaban diferentes motivaciones en el proceso de reconstrucción: "la tensión entre la velocidad de la restauración, la reducción del riesgo futuro y la oportunidad para el mejoramiento" en el mismo sujeto: el damnificado. En la medida en que la intervención dirigida plantea como base la participación del damnificado, el rumbo que va asumiendo está marcado por las respuestas a las tensiones antes mencionadas. Por lo mismo, la intervención dirigida no puede ser un proceso unilineal y predeterminado sino más bien un espacio abierto para la discusión y lo suficientemente flexible para poder adecuarse a las distintas necesidades presentes en la reconstrucción.

A la luz de lo que sucedió en el Alto Mayo es posible además confirmar lo señalado por Oliver-Smith (1994a:35) respecto a que hay una condición que tiene un valor determinante en la dirección del proceso de reconstrucción y es la capacidad de organización de una comunidad

¹ Kates (1977:218) cfr. Oliver – Smith 1994 a: 27

para hacerle frente a las múltiples demandas del desastre. La articulación de innovaciones en el campo técnico-constructivo con medidas tendientes a reforzar los mecanismos locales de organización y respuesta ha demostrado ser una forma viable de lograr la apropiación de nuevas técnicas constructivas y su incorporación al acervo cultural local.

LOS DESASTRES Y LAS POSIBILIDADES DE CAMBIO

"Si la experiencia puede enseñarnos algo es que el cambio toma su tiempo: hasta el momento en que la gente sienta verdadera necesidad de que éste ocurra."

(Davis, 1983)

La experiencia a la que se va a hacer referencia fue promovida por un organismo de cooperación técnica internacional, Intermediate Technology Development Group (ITDG-Perú), que al momento del terremoto del Alto Mayo en 1990 tenía una posición ventajosa para ofrecer apoyo para la reconstrucción. Contaba con un conocimiento de la región y de sus principales necesidades, producto de la realización de un estudio sobre las perspectivas del desarrollo regional (Maskrey, Rojas y Pinedo, 1991). Además, ITDG se hizo cargo de la evaluación de los efectos del desastre a muy pocos días de haber sucedido éste, la cual orientó, al menos en una primera etapa, la acción de muchos organismos internacionales deseosos de prestar apoyo a los damnificados de la zona.

Cuadro 1

DAÑOS EN VIVIENDA CAUSADOS POR LOS TERREMOTOS DE MAYO DE 1990 Y ABRIL DE 1991			
DISTRITO/PROVINCIA	VIVIENDAS AFECTADAS 29/05/90	VIVIENDAS AFECTADAS 04/04/91	TOTAL VIVIENDAS AFECTADAS
TOTAL PROVINCIA DE MOYOBAMBA	3,647	3,861	7,508
MOYOBAMBA	1,325	3,08	4,405
YANTALÓ		210	210
CALZADA		217	217
HABANA	322	75	397
SORITOR	2,000	69	2,069
JEPELACIO		210	210
TOTAL PROVINCIA DE RIOJA	4,376	5,772	10,148
RIOJA	2,151	2,45	4,601
NUEVA CAJAMARCA	320	2,045	2,365
PARDO MIGUEL		230	230
ELÍAS SOPLÍN VARGAS	830	390	1,22
SAN FERNANDO	14	281	295
YURACYACU	8	124	132
AWAJÚN	277	105	382
POSIC	283	84	367
YORONGOS	493	63	556
TOTAL ALTO MAYO	8,023	9,663	17,656

FUENTE: Zambrano, Duval y Juvenal Medina, 1991:17.

La información existente hasta ese momento fue complementada por un estudio rápido de las condiciones organizativas, de la disposición de recursos naturales y de las habilidades constructivas existentes en los centros poblados afectados. Éste permitió el diseño del Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo (Zambrano y Medina 1992:145-169), que luego se difundió y discutió ampliamente con la población en diversos momentos durante la etapa de rehabilitación y con instancias tanto del gobierno central como de la región (Maskrey, 1994).

El Plan fue un instrumento útil para orientar el proceso de discusión regional acerca de cómo enfrentar la tarea de reconstrucción y permitió que se discutieran aspectos relevantes al desarrollo de la zona como el manejo y protección del medio ambiente y la orientación de la producción agrícola a mediano y largo plazo. Y, si bien se ha llevado a efecto principalmente lo concerniente a la necesidad de reducir la vulnerabilidad de las construcciones a través de la introducción de una tecnología adecuada a los requerimientos sísmicos y de durabilidad de la zona, el contenido de este Plan que comunica las causas y respuestas al desastre con los problemas del desarrollo, sigue teniendo vigencia en la orientación de la intervención en la zona.²

Los problemas referidos a la estructura productiva eran de larga data. No mucho tiempo antes de los terremotos, la región entera se había levantado para exigir mejores condiciones para la salida del arroz y el maíz a los mercados de la costa y para demandar autonomía respecto al intento de anexarla a otra región con la que no la unían lazos económicos ni históricos, ni siquiera geográficos.

La historia del Alto Mayo ha sido una historia de sucesivos "booms", tristemente compartida por otras de la Amazonía, que se basaban en "la extracción y sobreexplotación irracional de los recursos naturales y humanos basados en necesidades ajenas a la región" (Maskrey, Rojas y Pinedo, 1991). Del boom de los sombreros de "panamá", se pasó al del caucho, luego al del barbasco y luego a otros de menor escala y más localizados como el del café y el algodón. A mediados de la década de los 70 se hizo realidad la Carretera Marginal que conectó a la región con la costa y se dio lugar a un nuevo ciclo económico propiciado por el Estado, que alentó no sólo la producción masiva de arroz y maíz, sino además la migración de grandes contingentes de pobladores serranos. La colonización indiscriminada de tierras ocurrida a partir de la apertura de la Carretera Marginal conlleva la destrucción de grandes extensiones de bosque y el empobrecimiento de las tierras, con muy escasas posibilidades de recuperación.

² De hecho, finalizado con éxito el proyecto de reconstrucción de viviendas, se ha continuado con acciones de saneamiento urbano básico y de apoyo técnico a la agroforestería y carpintería local, siguiendo las líneas que conectan la vivienda con aspectos claves del entorno urbano y productivo. Asimismo, la misma institución se encuentra hoy implementando en el conjunto de la región de la que forma parte el alto mayo una metodología participativa de diagnóstico de riesgo de desastre con la misma orientación integral de ese plan, con el cual deberá conectarse nuevamente. Eso permite resaltar el significado que puede tener en la discusión a cerca de los desastres como oportunidades para el cambio, al opción de permanencia en una región por largo tiempo y al intervención de los agentes externos en varios campos en aquellas zonas que han sufrido desastres.

La crisis fiscal del Estado en 1984, afecta drásticamente la estructura de promoción gubernamental establecida para favorecer la producción del maíz amarillo duro y del arroz (subsidios, créditos blandos y otros mecanismos) y la producción regional agrícola no puede salir a ser vendida en los mercados del resto del país, creándose una crisis social y económica sin precedentes en la región.

Al ocurrir el sismo de 1990 no se había encontrado aún la forma de remontar la crisis y lo propuesto en el Plan de Reconstrucción y Desarrollo. Aunque importante, como se señaló ya, no pasaba de ser expresión de una voluntad de cambio y de señalamiento de la orientación principal que debería tener el proceso de reestructuración económica de la región. Se mantiene, sin embargo, la esperanza de que se haya logrado calar en la conciencia de líderes y autoridades y que dentro de un proceso de cambios estructurales mayores sea posible orientar el proceso, de manera que promueva el desarrollo de la región.

Lo mencionado confirma en cierta medida lo señalado por Oliver-Smith acerca de que es difícil plantear políticas y modelos de gestión efectivos en las etapas inmediatas a la ocurrencia de un desastre, como frecuentemente se plantea, y que su plasmación depende más bien de una cuidadosa acción planificada, que en otras palabras implica dedicar esfuerzos serios a la planificación previa al desastre (Oliver-Smith, 1994b).

A un nivel diferente, es preciso mostrar elementos del contexto que afectaron indudablemente el proceso de intervención en sí mismo. El primer sismo en el Alto Mayo coincidió con el inicio de un nuevo periodo de Gobierno Nacional, lo que dificultó la ejecución de medidas que hicieran frente a las necesidades de la Reconstrucción. Recién a partir del segundo sismo al año siguiente, el Estado se hizo presente a través de dos programas crediticios: Créditos Supervisados de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) y el Banco de Materiales. Posteriormente, aunque en la zona del Alto Mayo se mantuvo (aunque reducida) la presencia estatal a través de los Programas ya mencionados, el nuevo gobierno fue produciendo cambios importantes que a la larga dificultaron el logro de los objetivos de influencia que se había trazado el Proyecto del que trata este artículo.

El nuevo gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, de clara tendencia neoliberal, se propuso seriamente atacar tres problemas fundamentales que estaban impidiendo el desarrollo del país: la inflación, el aislamiento del país del esquema financiero internacional y el terrorismo.

En lo que se refiere al control de la inflación y la reinserción financiera, el nuevo gobierno dispuso una serie de medidas de ajuste cuyo impacto en el Sector Vivienda y Construcción fue importante. Lo más saltante fue la eliminación del Banco de la Vivienda, entidad que hasta el momento estaba encargada de manejar las finanzas del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). La gestión del FONAVI se trasladó al recientemente creado Ministerio de la Presidencia. No menos importante fue la decisión de desarticular el Ministerio de Vivienda y Construcción. Sus componentes ejecutivos (dentro de los cuales estaban los Programas de

Crédito para Vivienda) pasaron a formar parte del Ministerio de la Presidencia, mientras que los componentes normativos pasaron al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a conformar un nuevo Vice-Ministerio. En síntesis, estos cambios se tradujeron en la reducción del aparato estatal dirigido a atender las necesidades de Vivienda y la asignación de los fondos del Sector Vivienda pasó a otras actividades de mayor prioridad desde la óptica del nuevo gobierno.

Desde la perspectiva del proyecto, era de suma importancia tener como interlocutor a las instancias del Estado que realizaban programas de vivienda en el Alto Mayo, pues interesaba que pudieran asumir la propuesta de la *quincha mejorada* (ver descripción más adelante) dentro de sus paquetes crediticios. Algo se logró con ENACE, que incluyó en una primera etapa créditos supervisados en *quincha mejorada*, pero esto fue luego bruscamente interrumpido por el cambio de directivos en la empresa. Posteriormente, los cambios estructurales ocurridos en toda la estructura del Ministerio de Vivienda hicieron imposible definir una estrategia coherente de influencia.

Y en lo que atañe a la lucha contra el terrorismo, teniendo en cuenta que la región estaba dominada por un grupo subversivo, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), el Gobierno impulsó la militarización de la zona. Esto, si bien contribuyó a la pacificación, afectó de manera sustancial a las organizaciones de base activas, que en poco tiempo fueron desarticuladas y sus líderes amenazados. Esta situación obligó a las organizaciones -incluidas aquellas con las que se coordinó acciones en el marco del Proyecto- a bajar su perfil y a limitarse a acciones de corto plazo y muy localizadas, por el temor a ser confundidas por el Ejército con los grupos subversivos.

El proyecto planteaba, por un lado, el reforzamiento de las instancias organizadas de la población para que aprovechando la experiencia de la reconstrucción, pudieran proyectarse luego a la solución de los múltiples problemas que las aquejan. Sin embargo, la situación de militarización de la zona dificultó enormemente este trabajo, ya que justamente los primeros en sufrir sus efectos fueron los líderes más activos. Hubo desapariciones y encarcelamiento, medidas que desarticulaban a las principales organizaciones locales.

El Proyecto de Reconstrucción del Alto Mayo

- Apostó al desarrollo de la región con una visión de largo plazo, por lo cual desarrolló actividades vinculadas a: la promoción de la producción de materiales de construcción en pequeña escala buscando contribuir a la generación de ingresos y empleo local; continuó brindando apoyo a las organizaciones populares para involucrarlas concientemente en la gestión de sus propios procesos de cambio y optó decididamente, en los casos que fue factible, por la acción coordinada entre instituciones para la puesta en ejecución de las actividades del Proyecto procurando con ello reforzar la estructura institucional local a fin de mejorar su capacidad de asumir funciones de planificación y gestión de procesos de desarrollo.

- Teniendo en cuenta el mediano plazo, el Proyecto se preocupó por el cuidado del medio ambiente y la mitigación de desastres. En lo que se refiere al tema medio-ambiental, las acciones en reforestación se mantuvieron por un tiempo, aunque luego tuvieron que ser suspendidas por falta de interés de la población (ver sección respectiva). Posteriormente, se tuvo en cuenta la necesidad de cuidar la frágil ecología de esta región de la Amazonía al momento de hacer la selección de opciones para la producción de materiales de construcción. La mitigación de desastres, se ha trabajado a través de la amplia difusión de una tecnología sismoresistente y a partir de la conformación de grupos locales que buscarán poner en marcha el hasta ahora inoperante aparato local de Defensa Civil frente a desastres.
- Asimismo, la reconstrucción de viviendas continuó siendo el principal objetivo de corto plazo del Proyecto. La intervención en la totalidad de los poblados afectados por los sismos, hizo posible una difusión directa de las bondades de una tecnología constructiva que ha pasado ya a ser parte del acervo cultural y material de la población local, debido a que demostró ser apropiada a las necesidades de la población local, especialmente la de menores ingresos. El Proyecto constó de cinco componentes interrelacionados entre sí:
 - Programas de Vivienda, dirigidos a la población de menores ingresos y promoviendo el empleo de una tecnología constructiva sismoresistente;
 - Capacitación y Difusión de la nueva propuesta constructiva
 - Comunicación y formación de conciencia para la prevención de desastres
 - Reforestación
 - Producción de Materiales de Construcción a pequeña escala.

En la Fase I, el proyecto apoyó la construcción de 247 viviendas en Soritor, Moyobamba y Rioja. La ampliación del proyecto tuvo como justificación la ocurrencia de un segundo terremoto en la región en abril de 1991, que afectó nuevos centros poblados (ver Cuadro 1) y que demostró las cualidades sismoresistentes de la técnica constructiva: *quincha mejorada* en las viviendas construidas hasta ese momento en Soritor. Esta dramática prueba, como era de suponer, despertó muchas expectativas entre la población de otros centros poblados afectados e ITDG vio en ello una oportunidad clara para ampliar la difusión de la propuesta técnica y para poner a prueba la metodología de intervención en diferentes contextos. En la Fase II, el Proyecto intervino en 13 centros poblados en todos los distritos afectados por los sismos superando ampliamente las metas previstas. En total, entre abril de 1992 y marzo de 1994, se brindó ayuda directa en la reconstrucción de 311 viviendas. Asimismo, se intervino también en

13 poblados construyendo 21 aulas y también locales demostrativos, especialmente porque en su construcción participó ampliamente la población.

En total, el proyecto apoyó la construcción de 708 viviendas, distribuidas en todos -22- los centros poblados que fueron afectados por los sismos.

MITOS Y REALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA RECONSTRUCCIÓN

En condiciones favorables se pueden lograr avances realmente destacables en la gestión de las acciones de atención de las emergencias y en la rehabilitación y reconstrucción. Al ocurrir el primer sismo en mayo de 1990, uno de los poblados más afectados fue el de Soritor que cuenta con cerca de cuatro mil habitantes (Maskrey, Medina y otros, 1991). Fue realmente sorprendente cómo el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo (FEDIP) de Soritor había realizado un censo de damnificados pasadas las primeras doce horas después del desastre, poniendo en movimiento a los Comités de Barrio, los cuales se hicieron cargo de recibir y distribuir la ayuda que fue llegando. A diferencia de la imagen de desesperación y desorden que reinaba en el resto de poblados afectados, en Soritor se sentía claramente que había orden y control, lo que permitió que se pusieran en práctica luego medidas como la demolición de casi el 90% de viviendas de tapial afectadas y una selección de beneficiarios del proyecto bastante justa y transparente, que en otro lugar hubieran sido difíciles de implementar, y que a larga permitieron la legitimación de la instancia organizativa centralizadora que lo había hecho posible.

Posteriormente, al surgir la necesidad de discutir aspectos relativos a la reconstrucción de las viviendas, el FEDIP sirvió de referente y apoyo para organizar un proceso de diálogo barrio por barrio. En gran medida, tanto la definición de la alternativa constructiva como de la modalidad de intervención, que luego fue replicada en otros centros poblados fueron apropiadas gracias a las facilidades que ofrecía la existencia de una estructura organizativa que siendo centralizada, propiciaba también la llegada a la base misma de la población.

El trabajo de promoción de la organización fue un componente de gran importancia en el proyecto, ya que se necesitaba un referente y un interlocutor para la discusión y toma de decisiones. Al salir de Soritor hacia otros poblados se pudo evidenciar la falta de organizaciones del nivel del FEDIP, y en algunos casos, la inexistencia de organizaciones representativas de toda la población. Por otro lado, la finalización de actividades del proyecto en Soritor, coincidió con la agudización del proceso de militarización, y debido al ambiente adverso al desarrollo de las organizaciones de base, hubo necesidad de apoyarse en cualquier organización que hubiera permanecido activa y que tuviera cierto respaldo y reconocimiento de la población.

Por esta razón, en los nuevos lugares de intervención se decidió trabajar con todo tipo de organizaciones: comités de barrio, clubes juveniles, organizaciones religiosas, lo que ciertamente implicó un esfuerzo adicional de parte de los promotores sociales para adecuarse a las necesidades de cada caso. Hubo lugares en donde no había ninguna organización capaz de asumir la responsabilidad y allí se optó por impulsar la creación de nuevas organizaciones *ad*

hoc con los propios beneficiarios para hacer frente a las necesidades del proyecto. Es preciso señalar, sin embargo, que aunque esta solución permitió cumplir con las metas del proyecto, no se pudo avanzar mayormente en cuanto a la dimensión de proyección al desarrollo que se le quería dar al trabajo con organizaciones. El caso del Comité de Lluillucucha, barrio de la ciudad de Moyobamba, una de las pocas organizaciones con proyección, fue resultado de una adecuada combinación de acertado liderazgo y de una mayor dedicación y seguimiento por parte del personal de ITDG, que lamentablemente no pudo ser replicado en otros sitios al masificarse el proyecto. El Comité de Lluillucucha, luego del terminarse el Proyecto ha venido ensayando diversas salidas para proveerse de fondos para hacer frente a las necesidades de ampliación y mejoramiento de su vivienda y otras. En estos dos últimos años, sus miembros han cultivado una parcela comunal, han organizado fiestas y rifas y recientemente están estableciendo, con apoyo de Cáritas, un taller de confecciones y una granja de cuyes.

Mientras el proyecto se desarrollaba en Soritor y debido al permanente contacto con los líderes del FEDIP-Soritor y los logros que se iban alcanzado gracias a la fuerza de la convocatoria de esta organización, la aspiración de vincular el proceso de reconstrucción a uno mayor de desarrollo integral de la zona parecía al alcance de la mano. Es más, la lucidez en la visión de los líderes del FEDIP hacía pensar en que ellos serían los conductores naturales del proceso. Los sucesos siguientes se encargaron de mostrar las limitaciones de fondo existentes. El proceso de militarización de la zona, sin embargo, tuvo como primer efecto el desmembramiento de las principales organizaciones populares de la región. Los líderes de Soritor, a pesar de sus intentos por mantener vivas las organizaciones cambiando la táctica y bajando el perfil, no pudieron contra un proceso que ponía en peligro sus vidas y las de su familia. La mayoría de ellos tuvo que mudarse, con lo que se desarticuló el sistema creado.

Por otro lado, y luego de los esfuerzos de promoción llevados a cabo en otros centros poblados quedó la certeza de que la experiencia de Soritor fue y sería única e irrepetible, pero que su validez estaba en que había permitido diseñar una estrategia de intervención participativa y que además había facilitado el diálogo entre los pobladores y el equipo técnico dando como resultado una tecnología apropiada: la *quincha mejorada*.

EL ROL MOVILIZADOR DE LA MUJER EN LA RECONSTRUCCIÓN

Un hecho cierto es que los desastres impactan diferenciadamente a los grupos sociales. Por lo general, los grupos más pobres y marginados sufren con mayor rigor los efectos del desastre y dentro de ellos, las mujeres son uno de los sectores más afectados. La vulnerabilidad de la mujer es un aspecto frecuentemente no considerado en las intervenciones tanto en la etapa de planificación como en la propia marcha de los proyectos, ya se trate de atención de emergencias o de reconstrucción. Debe reconocerse que tampoco fue asumido al inicio del Proyecto de Reconstrucción del Alto Mayo, pero tuvo que serlo ya que siendo un proyecto dirigido a atender a los damnificados más pobres, no fue casual que entre los más pobres estuvieran las mujeres jefas de familia.

Al igual que en otros contextos sociales similares, lo característico de las uniones conyugales en los sectores más pobres es que sean informales y de poca duración. Asimismo, el cambio de

pareja es un fenómeno frecuente, lo que junto con la falta de conocimiento de métodos para controlar la fecundidad desemboca en un alto número de hogares donde los hijos son de diferentes padres y en donde no hay una presencia paterna constante. Debido a que estos hogares estaban en una posición desventajosa con respecto a los hogares con padre y madre, la organización participante puso en práctica medidas para apoyarlos tales como jornadas de ayuda en determinados momentos de la construcción y donación de materiales sobrantes.

Es preciso resaltar que aun en los casos de parejas constituidas, las mujeres fueron las principales participantes en las actividades de reconstrucción de las viviendas, ya sea porque los esposos no podían encargarse por tener que hacer el trabajo agrícola o porque ellas sentían más fuertemente la necesidad de decidir respecto a qué hacer con su vivienda. Si bien ello implicó una mayor dedicación de parte del personal de ITDG para explicar en qué consistía cada parte del trabajo constructivo, para que ellas a su vez supervisaran el trabajo que realizarían sus hijos mayores o algún peón contratado para la tarea, la culminación adecuada de las casas es una demostración de la exitosa gestión de estas madres de familia. El potencial movilizador que conllevó trabajar con mujeres hizo que se valorara en mucho el esfuerzo por animar la participación de las mujeres en la organización de los comités de barrio por parte de la población misma.

Hubo tareas del trabajo constructivo, como el acarreo de agua y materiales, que fue asumido por madres de familia e hijos. Sin embargo, las partes más especializadas fueron por lo común realizadas por un varón. El supuesto ideológico que plantea que las mujeres son incapaces de desarrollar trabajo técnico fue desmentido por la experiencia directa. Sin embargo, surgieron otro tipo de problemas vinculados a la problemática del poder que plantearon otro tipo de aspectos. En el pueblo de Jepelacio, dos jóvenes mujeres se animaron a intervenir directamente en el trabajo de construcción con muy buenos resultados, al punto que asumieron la dirección técnica de sus propios Grupos de Barrio. Incluso sus vecinos varones les pedían asesoría en algunas partes difíciles del trabajo constructivo. ITDG quiso promover a estas mujeres y les ofreció la oportunidad de trabajar dirigiendo la construcción de la Casa del Anciano en su mismo pueblo. Sin embargo, hubo tal rechazo por parte de la población masculina de Jepelacio a tal propuesta, que finalmente ellas tuvieron que desistir. Esto pone en evidencia cómo ciertos roles de género pueden alterarse en situaciones de emergencia pero pasada ésta, se ponen en funcionamiento mecanismos más o menos coercitivos que hacen regresar el sistema de relaciones de género antes existente. Es necesario reconocer que el proyecto no había previsto una situación como la antes descrita y, por lo tanto, no pudo reaccionar a tiempo para consolidar la presencia de estas mujeres con excepcionales habilidades para el trabajo constructivo, en una actividad laboral típicamente masculina.

Otro aspecto saltante de la participación de la mujer se manifiesta en la conducción de los Grupos de Barrio. En el caso de mujeres que tenían condiciones para el liderazgo, la experiencia de participar en los Grupos de Barrio fue una oportunidad para descubrir o desarrollar esta habilidad, al punto de que fueron asumiendo tareas de organización interna y de gestión ante autoridades y entidades de apoyo, con el concurso de los promotores sociales del equipo de ITDG. En ese sentido, al menos en el campo organizativo, el proyecto apoyó en la

generación de condiciones iniciales para un cambio futuro en las relaciones de poder y la situación de la mujer.

EL PROCESO DE INTRODUCCIÓN DE TECNOLOGÍAS CONSTRUCTIVAS Y LA REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD

Durante los últimos 25 años se ha desarrollado gran cantidad de proyectos de aplicación de innovaciones tecnológicas en distintos lugares del Perú con un impacto casi nulo. A partir de la revisión de las experiencias más relevantes (Monzón y Oliden, 1990), la mayoría de las cuales se han dado a partir de la ocurrencia de algún desastre por sismo o por inundación, se encuentra que las principales razones que explican los fracasos son:

- El sesgo tecnicista de la mayoría de equipos interventores y una gran dosis de paternalismo vertical que no rescató el conocimiento popular existente;
- la falta de correspondencia de los diseños con las tradiciones y aspiraciones locales;
- el énfasis dado a la demostración de nuevas propuestas técnicas en vez de la creación de condiciones (o de metodologías) para la replicación de la experiencia;
- la falta de conocimiento de la disponibilidad local de recursos naturales para la selección de propuestas constructivas;
- el inadecuado tratamiento a lo que significa intervenir en situaciones de desastre y la toma apresurada de decisiones respecto a la modalidad constructiva a poner en práctica en momentos donde la percepción de la propia población damnificada respecto a sus necesidades se puede ver distorsionada debido a la conmoción de la pérdida, que lleva luego a retrocesos e incluso paralizaciones;
- la aplicación de paquetes tecnológicos rígidos, poco susceptibles a modificaciones que respondan mejor a las condiciones reales de cada caso.

Si bien es cierto que en el caso de Alto Mayo (como ha sido mencionado más arriba) hubo una serie de condiciones favorables a los interventores: por un lado, su conocimiento previo de la zona y la oportunidad de hacerse cargo de la evaluación de daños, por lo que había una relación directa con la realidad local y, por otro, la capacidad organizativa demostrada por el FEDIP-Soritor, también es cierto que el equipo asumió el reto de no repetir errores y probar que era factible y viable introducir una nueva tecnología en el contexto del desastre.

Utilización de recursos y conocimientos locales

Las viviendas de *tapial* sufrieron daños significativos durante los terremotos, y luego de haber sido la técnica más usada en la región, fue prácticamente desechada por la población. Dada la pobreza de la mayor parte de los habitantes, se requería de una propuesta alternativa a la construcción con ladrillo, fierro y cemento que hiciera una utilización eficiente de los recursos locales. Durante la Fase I del proyecto se adecuó e inició la aplicación de una tecnología que fue diseñada para la zona costera del país, la *quincha*, que emplea caña, barro y madera, materiales abundantes en la región amazónica. La adecuación de la tecnología se hizo a partir del diálogo con los pobladores beneficiarios.

Los principios que orientaron la tarea de adecuación fueron: la utilización al máximo de los recursos y materiales con que contaban los beneficiarios -ya sea los restos de la vivienda anterior como recursos en sus parcelas de cultivo- y la simplificación de la labor constructiva, teniendo en consideración que se trataba de un programa de *auto-construcción* dirigido a las familias más pobres, que obviamente tendrían muchas dificultades para contratar personal especializado.

Cuadro 2

COSTOS (US \$) COMPARATIVOS DE LA QUINCHA MEJORADA, EL TAPIAL Y LA CONSTRUCCIÓN CON LADRILLO EN LA REGIÓN DEL ALTO MAYO EN 1992			
Partes de Edificación	Tapial	Quincha Mejorada (Incluye costos de mano de obra)	Albañería Convencional de ladrillos de arcilla
Cimientos	30	98	143
Muros	120	180	720
Techos	225	225	225
Acabados	105	105	183
Total	480	608	1,271

*NOTA: No recomendable para zonas sísmicas.

El resultado de la adecuación de la tecnología de la quincha es la llamada *quincha mejorada*. Esta ofrece una apariencia moderna, aspecto de vital importancia para asegurar una mayor aceptación, cualidad a la cual se agrega un relativamente alto grado de resistencia a la humedad del clima de la región. Además, esta tecnología utiliza los recursos existentes en la región y su bajo costo y simplicidad permite que las tareas de *auto-construcción* sean asumidas sin dificultad por los pobladores. La amplia aceptación que ha tenido esta técnica constructiva es una prueba del éxito del proceso de adecuación a las condiciones locales.

Por otro lado, para enfrentar las partes más complejas del trabajo constructivo, la experiencia ha mostrado cómo explotando positivamente las habilidades locales, es posible especializar "en el camino" a los beneficiarios que demuestran tener aptitudes. Durante la ejecución del proyecto estas personas ofrecieron y/o intercambiaron servicios para hacer frente a las distintas necesidades constructivas de los grupos de barrio. Posteriormente, cuando fue preciso masificar la intervención de ITDG, algunos de estos nuevos "especialistas" -con adecuado refuerzo y entrenamiento- fueron contratados desde agosto de 1992, para actuar como extensionistas en zonas cercanas a sus pueblos.

Metodología de Trabajo con Beneficiarios

Al inicio del proyecto en Soritor, una de las principales tareas fue la definición del sistema constructivo a emplear. En sucesivas reuniones de barrio se fueron planteando las opciones posibles dentro de lo que se puede agrupar bajo el nombre genérico de tecnologías apropiadas. De plano se negaron a considerar la opción del tapial mejorado, y la propuesta de la quincha atrajo más su atención. Cabe mencionar que se trataba de un momento bastante peculiar, muy cercano al desastre en donde todos (es decir pobres y no tan pobres) eran damnificados. La discusión, por momentos, era orientada hacia la factibilidad de usar albañilería convencional de ladrillo, pero una vez que se pudo identificar que eran los menos pobres quienes planteaban esa alternativa, con el apoyo del FEDIP-Soritor se impulsó la opción de la *quincha*. El proyecto atendería con *quincha* al sector de damnificados más pobre y los programas estatales podrían atender, en breve plazo, las demandas de la población más acomodada.

Luego de decidirse por el uso de la *quincha*, se inició la construcción del Local Comunal de Soritor. Durante su construcción se mantuvo la secuencia de reuniones con los seleccionados por cada barrio y se inició la construcción de las viviendas. Debe decirse, sin embargo, que hubo muchos detalles de la propia propuesta constructiva que fueron resueltos en el campo, procurando que fuera factible de ser replicada por las propias familias. La ventaja de contar con un equipo técnico de alto nivel y muy abierto fue aprovechada para facilitar el diálogo con los pobladores participantes.

Luego de darse el proceso de selección de los beneficiarios -en el cual ITDG no tomaba parte- se conformó la organización de los beneficiarios. En la mayoría de los casos se alentó la formación de grupos de barrio, para favorecer la ayuda mutua entre ellos. Los grupos de barrio fueron la instancia de discusión, toma de decisiones y ejecución de las actividades del proyecto. En términos generales, hubo participación activa de los beneficiarios en las reuniones, ya que en ellas se tomaban decisiones que luego afectarían al conjunto.

En las reuniones con los grupos de barrio se discutían aspectos generales de la implementación del proyecto, se establecían plazos, se discutían los problemas y se tomaban decisiones que luego debían ser respetadas por todo el grupo. Sin embargo, la discusión de problemas de índole técnica se hacía con cada jefe de familia en el mismo terreno donde se construía la vivienda. Durante todo el proyecto se procuró mantener un adecuado balance entre la labor de asesoría técnica individual y grupal, ya que estaba en juego la calidad final de la edificación y, por ende, la seguridad de sus habitantes. De acuerdo al ritmo de trabajo de cada familia y a la carga de trabajo del personal técnico de ITDG, se acordaba con cada beneficiario los momentos de visita para la asesoría directa.

Los grupos de barrio fueron también un apoyo en la labor de asesoría a las familias. A medida que cada grupo de barrio se consolidaba, se operaba un proceso interno de transferencia de conocimientos entre los que estaban más avanzados en su labor constructiva y los que recién empezaban, lo que ciertamente facilitó enormemente el trabajo del personal técnico de ITDG.

Hacia finales de 1992 el equipo técnico se abocó a la tarea de discutir y elaborar un Expediente Técnico de Quincha Mejorada, ya que el trabajo con cada familia de beneficiarios y la adecuación de la propuesta a las necesidades específicas de cada una, requería sistematizarse, a fin de incorporar los cambios beneficiosos en el trabajo de todos los miembros del equipo y aplicarlos en los casos que aún quedaban pendientes. Este trabajo de discusión fue sumamente importante para validar el aporte del personal técnico del equipo y fue el punto de partida para la elaboración de la cartilla sobre el sistema constructivo ensayado.

Talleres de Diseño

Los talleres de diseño consistieron en una serie de reuniones con grupos de familias beneficiarias del proyecto a través de las cuales se daban nociones básicas de diseño arquitectónico a partir de la revisión de la situación de su vivienda anterior y de la identificación de las necesidades que la nueva vivienda debía enfrentar de manera más satisfactoria.

Los objetivos eran:

- a) que el grupo reconozca sus propios modos de vida y llegue a una decisión consciente sobre un diseño de vivienda que sea expresión de las necesidades espaciales reales de sus miembros y no el resultado de una deformación impuesta o sugerida por la sociedad de consumo;
- b) que la participación en el diseño se produjera de modo organizado, de forma tal que cada uno de los actores tenga iguales oportunidades de intervenir (participación personalizada); y,
- c) que esta participación se produjera de un modo reflexivo, extendiéndose al ámbito familiar.

Al inicio se orientó a los participantes para que lleguen a dibujar planos simplificados de su futura vivienda. Posteriormente, se incorporó una variante para el diseño ya que se usaron bloques de color para identificar cada espacio de la vivienda, los cuales asociados podrían dar una idea del conjunto integral de la casa. Luego de realizar talleres de diseño en nueve lugares, se detectó que las variaciones en los modelos de vivienda eran posibles de sintetizarse en cinco modelos típicos a partir de la disposición de los 30 m² que contemplaba la construcción apoyada por el proyecto. A partir de ese momento, en los siguientes lugares de intervención del proyecto se invitó a los participantes a elegir el que más se acercaba a sus gustos y necesidades.

Capacitación

Además de la capacitación que se daba en la práctica a cada una de las familias beneficiarias, se desarrollaron acciones de capacitación dirigidas principalmente a los maestros de construcción locales, con la finalidad de que pudieran convertirse más tarde en agentes de difusión de las bondades de la *quincha mejorada*. Se puso el énfasis en el perfeccionamiento o re-capacitación de maestros que les permitiera adecuarse a las innovaciones tecnológicas o movilizarse dentro de la estructura ocupacional hacia puestos con mayores niveles de calificación. El brindar capacitación a mano de obra nueva no tendría resultados positivos si se tenía en consideración la situación de recesión económica existente y más aun, que la

estructura productiva no sólo había dejado de absorber mano de obra sino que la estaba expulsando.

Un conocimiento más cercano de las necesidades de entrenamiento de este sector de trabajadores en la zona mostró que existían muchos vacíos, incluso en aquello que había constituido su práctica cotidiana. Además, el colapso de muchas edificaciones de ladrillo, fierro y cemento durante los sismos, mostraba claramente la aplicación incorrecta de las técnicas elementales de la construcción. En términos generales, ITDG ejerció un rol facilitador para que se establezca relación entre las necesidades -para el caso, la demanda por servicios de capacitación- y la oferta -representada por el Servicio Nacional de Capacitación para la Construcción Civil (SENCICO). Sin embargo, en ese momento el SENCICO estaba sufriendo los efectos de la reestructuración del sector³ y no tenía ni personal ni capacidad alguna para llegar a la zona. Por ello, ITDG contrató a un ex-trabajador de SENCICO para que pudiera apoyar en la realización de un diagnóstico de las necesidades de capacitación de los maestros de construcción y, a partir de los resultados preparara un Plan Básico de Capacitación. Para la realización del diagnóstico se contó con la activa participación del gremio de trabajadores de la construcción civil de Moyobamba y Rioja. En todos estos cursos se dio atención a aspectos referidos al sistema convencional de construcción con albañilería de ladrillo y al sistema de *quincha mejorada*.

Demostración

La construcción de locales comunales al inicio del proyecto se presentaba como una necesidad ya que a través de la participación en las distintas etapas del proceso constructivo, los beneficiarios podrían ir asimilando en qué consistía la propuesta de la *quincha mejorada* y a partir de ello, convencerse de las ventajas que significaba su utilización. La construcción del primer local comunal en Soritor tomó cerca de siete meses, debido a que la participación de los beneficiarios decayó por momentos. Sin embargo, en ese caso, la demora imprevista permitió que otras personas del pueblo pudieran observar y luego copiar la técnica constructiva con toda comodidad. El censo que se hizo en Soritor en 1992 (dos años más tarde), encontró que el 60% de las viviendas estaban construidas con quincha, lo que demuestra la amplia difusión que ha tenido este sistema constructivo en este centro poblado.

Sin embargo, a medida que la *quincha mejorada* se hizo popular, en cierto modo, ya no había necesidad de convencer a través de la construcción de locales comunales. La decisión de construir un local escolar en los lugares donde se apoyó la reconstrucción de viviendas se hizo con un criterio distinto: el de colaborar con una necesidad del pueblo y de dar la oportunidad a los beneficiarios de devolver el apoyo que se les había brindado al ser elegidos para participar en el proyecto.

³ El SENCICO fue sometido a reestructuración total el 29 de diciembre de 1992

Consideraciones finales

El análisis de la experiencia del proyecto de Reconstrucción del Alto Mayo permite tocar aspectos centrales de la discusión sobre la intervención en procesos de reconstrucción tales como el del aprovechamiento de oportunidades para el cambio (en este caso, a través de la propuesta de una tecnología constructiva mejorada) y las condiciones básicas para ello; la participación popular como elemento esencial de toda propuesta, aspecto que requiere de un enfoque sumamente flexible para responder a la diversa variedad de situaciones existentes en la realidad de nuestros pueblos; la necesidad de diseñar estrategias específicas para atender los distintos requerimientos de grupos sociales diferentes, poniendo especial atención a las mujeres y su particular situación de vulnerabilidad; y, finalmente, se da algunas ideas acerca de los límites existentes a la promoción de propuestas de reconstrucción que apunten al desarrollo regional que no deben ser vistos como negación de posibilidades sino más bien debieran servir como estímulo para asumir el reto de desarrollar un trabajo de largo aliento en el campo de la prevención y la mitigación de desastres.

BIBLIOGRAFÍA

- DAVIS, IAN (1983) "Disasters as Agents of change? Or: Form follows Failure", *Habitat International*, Vol. 7, No. 5/6: 277-310, Pergamon Press Ltd.
- DRABEK, THOMAS (1986) *Human System Responses to disasters*. New York, Springer Verlag (cfr. Oliver Smith, 1994a:22).
- KATES, ROBERT W. (1977) "Major insights: A Summary and Recommendations". En: J.E. Haas, R.W. Kates y M.J. Bowden eds., *Reconstruction Following Disaster*, Cambridge, Ma., MIT Press.
- MASKREY, ANDREW (1994) "Disaster Mitigation as a crisis of paradigms: Reconstructing after the Alto Mayo Earthquake, Peru". En: *Disasters, Development and Environment*. Ann Varley & Contributors eds., Londres, John Wiley & Sons.
- MASKREY, ANDREW, JOSEFA ROJAS Y TEÓCRITO PINEDO (1991) *Raíces y Bosques: San Martín, Región para Armar*. Lima, ITDG.
- MASKREY, ANDREW, JUVENAL MEDINA, ISAAC ARCE, MANUEL DORIA Y TEÓCRITO PINEDO (1994) *Soritor: Diagnóstico y Plan de Desarrollo Integral, San Martín, Perú*. Lima, ITDG y CEPCO.
- MONZÓN, FLOR DE MARÍA Y JULIO OLIDEN (1990) *Tecnología y Vivienda Popular*. Lima, ITDG y CIDAP.
- MONZÓN, FLOR DE MARÍA (1994) "Informe Final del Proyecto de Reconstrucción del Alto Mayo", documento inédito.
- OLIVER-SMITH, ANTHONY (1994a) "Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas". En: *Al Norte del Río Grande: Ciencias sociales y desastres: una perspectiva norteamericana*. LA RED e ITDG, Bogotá-Lima.
- (1994b) "Peru's five hundred year earthquake: Vulnerability in historical context." En: *Disasters, Development and Environment*, Ann Varley & Contributors eds, Londres. También:

"Perú, 31 de mayo 1970: Quinientos años de desastre". En: *Desastres & Sociedad*, Año II, No. 2: LA RED e ITDG, Bogotá-Lima.

ZAMBRANO, DUVAL Y JUVENAL MEDINA (1991) "Evaluación del Terremoto del 4 de abril de 1991." Lima, ITDG (mecnografiado).

----- (1992) "Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Alto Mayo." En: J. MEDINA Y R. ROMERO eds. *Los desastres sí avisan*, Lima, ITDG.

RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO: LA MUJER EN LA ETAPA POSTERIOR A UN DESASTRE

Raymond Wiest

Jane Mocellin

D. Thandiwe Motsisi

El tema de los desastres y la recuperación como oportunidades de cambio, vuelve a colocar a la mujer como un centro vital en la discusión sobre desastres y desarrollo comunitario. El análisis de su papel durante la emergencia y la recuperación, reproduciendo o distanciándose de los roles tradicionales y, sobre todo, la permanencia de los cambios que se dan, -además de propuestas concretas para promover el desarrollo de la mujer en estas circunstancias- es hecho por los autores de este artículo en base a una extensa bibliografía y su experiencia en desastres y emergencias complejas.

CONSIDERACIONES OPERATIVAS Y POLÍTICAS GENERALES

Las iniciativas y la planificación del desarrollo deben estar fundadas en el conocimiento profundo de la organización social y los sistemas de producción locales. *Se debe disponer de información sobre estudios de investigación de temas como la familia y la organización social, las relaciones entre los géneros, la repartición de labores, la tenencia de la tierra, la organización política, regímenes legales, así como creencias y prácticas culturales y religiosas.* Un detallado análisis antropológico o sociológico sería ideal. Por otro lado, las evaluaciones ambientales ayudarían a los responsables de la planificación y el desarrollo a entender los aspectos positivos de la producción, así como sus limitaciones. En lo posible, se debe involucrar a la población local en la planificación y en las evaluaciones, especialmente a las mujeres. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (1991) ha hecho recomendaciones muy positivas con respecto a la integración de la mujer, centrando el desarrollo en ellas, en parte para no desperdiciar la mano de obra efectiva. Thorn (1991:55) sostiene que las mujeres deben tener acceso a información vital para su propio sustento familiar y para reducir la sobre-dependencia de las agencias de las Naciones Unidas y las ONGs.

Es inevitable que la planificación para el desarrollo de la población beneficiaria encuentre obstáculos en el camino. Wilson (1992:11) indica que "Los programas dirigidos a la población vulnerable, especialmente las mujeres, pueden presentar un reto para los procesos comunitarios y para el liderazgo de los refugiados, que a menudo conducen a fracasos dramáticos." Es obvio que la integración total de la mujer se lograría si fuese posible convencer a la sociedad que cualquier otra alternativa estaría destinada al fracaso. Es de vital importancia considerar el impacto de las políticas locales y nacionales sobre las comunidades en general y sobre las mujeres en particular. *En los países en desarrollo, no existe la posibilidad de que las*

mujeres adquieran el poder necesario para mejorar sus sociedades, a no ser que reciban concesiones de parte de la estructura de poder establecida.

La mayoría de los países en desarrollo se encuentran plenamente integrados en la economía global. *El apoyo internacional es parte de la compleja interacción entre las fuerzas utilizadas para mantener el control de los recursos y las regiones estratégicas* (ver Kinyanjui, 1991; McAfee, 1990). Tanto las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales cuentan con temarios propios, que además, deben ser comprendidos y evaluados con mucho criterio. Por lo tanto, es más probable que una perspectiva que integre a los problemas de desarrollo local con un modelo global, conduzca a una evaluación más precisa de las necesidades de la mujer durante una emergencia (ver La Red, 1993).

Los costos representan un factor que siempre está presente en los planes e iniciativas de desarrollo. Una gran parte del costo de los fondos para el desarrollo sirve para cubrir el mantenimiento tanto de la infraestructura con que cuentan los países donantes para la planificar el desarrollo, como de la sede política de los países anfitriones. En vista de dichas consideraciones operativas y políticas, *los esfuerzos realizados por organizaciones relativamente pequeñas para beneficiar a las organizaciones locales tienen mucho éxito.*

Acceso de las mujeres a los recursos luego de un desastre

Vivienda

Una vez que se ha brindado el apoyo necesario para cubrir las necesidades básicas de agua, alimentación, saneamiento, vivienda, salud y ropa, las mujeres de las comunidades más grandes generalmente son las más capaces de construir refugios sostenibles, utilizando materiales de fabricación local. El acceso a materiales como palos, techos de paja, ladrillos y otros soportes, en parte determinarán el éxito de los proyectos de construcción. La mujer rural generalmente participa junto con los hombres de la familia en la construcción de sus viviendas. Por otro lado, la mujer urbana no estaría tan dispuesta a participar debido a la manera en que se reparten las labores entre los hombres y las mujeres en los proyectos de construcción. *Dotadas de recursos de construcción, créditos y algún apoyo, las mujeres tienen mayor capacidad para integrarse en la construcción de comunidades emergentes después de un desastre, o de mejorar el nivel de los asentamientos marginales.* Es necesario tomar en consideración las distintas expectativas culturales y condiciones locales. Por ejemplo, en algunas sociedades las mujeres se casan con el propósito de conseguir el acceso a una vivienda.

Tierras y/o ganado

Incluso antes de haber sido desplazadas y empobrecidas a raíz de algún desastre, la mayoría de las mujeres han estado marginadas de la propiedad, tanto de tierras como de ganado. Sin embargo, la reconstrucción posterior a un desastre ofrece oportunidades para formar nuevas alineaciones sociales y políticas y para reorganizar el acceso a los recursos. En asentamientos de emergencia, las mujeres a quienes se les ha adjudicado pequeños terrenos han podido

cultivar y producir productos alimenticios. En algunos casos, han recibido chanchos, cabras o aves vía los proyectos de generación de ingresos, gracias a los cuales obtienen carne, huevos y leche para sus familias, mejorando así considerablemente su consumo alimenticio. Muchos de los asentamientos africanos que han logrado su auto-suficiencia aprovecharon la experiencia agrícola de las mujeres desplazadas. De esta manera, ellas han desarrollado un papel importante en la alimentación de sus familias, muchas veces apartándose de las raciones alimenticias del asentamiento. El estudio realizado por Thorn sobre los refugiados de Camboya demuestra que el acceso a la tierra que tienen las mujeres que retornan a su lugar de origen no siempre ofrece la seguridad adecuada, debido a la ausencia de la fuerza laboral tradicional basada en grupos familiares. El costo de mano de obra contratada no se encuentra al alcance de la mayoría de los hogares sostenidos por mujeres y, en consecuencia, éstas se ven obligadas a abandonar sus tierras. "Dadas estas desventajas, con frecuencia las mujeres que regresan a sus lugares de origen tienen que realizar otras actividades para generar ingresos para sus familias." (Thorn, 1991:50).

Materias primas

En algunos asentamientos de emergencia, las mujeres han sido expuestas a proyectos de generación de ingresos. En los asentamientos para refugiados en Somalia, las mujeres recibieron hojas de palmeras para confeccionar esteras para sus caseríos. Posteriormente se vendieron estas esteras a otros desplazados para obtener ingresos que permitieron a las mujeres adquirir alimentos y otros artículos. *Las mujeres y niñas que participaron en los proyectos de generación de ingresos lograron así su independencia económica, mejoraron su auto-estima, adquiriendo reconocimiento social y dignidad.* También tuvieron la oportunidad de enviar a sus hijos a la escuela. Las materias primas, incluyendo semillas y otros insumos para los proyectos agrícolas, son esenciales para mejorar el estado económico de las mujeres durante ciertas emergencias, especialmente en los hogares que dependen de la mujer para su sobrevivencia. El abastecimiento de dichos insumos las motiva a cultivar la tierra y lograr su auto-suficiencia alimenticia, reduciendo así su vulnerabilidad.

Equipo y tecnología apropiada

Durante emergencias, la creciente independencia de las mujeres tiende a promover su posición social. *El abastecimiento de equipos pertinentes y tecnologías apropiadas son esenciales para el sustento de las familias, especialmente las viudas y los hogares encabezados por una mujer.* Una vez que cuentan con sus necesidades básicas, las mujeres son capaces de una amplia movilización. Han organizado acciones cooperativas para las molindas comunitarias, se han encargado de administrar el racionamiento del recurso agua en los pozos de la comunidad, han fabricado ladrillos con materiales locales para la construcción de viviendas, y han establecido escuelas comunitarias.

La tecnología apropiada no requiere capital intensivo, por lo tanto, es más económica. Ofrece trabajo participativo a sus beneficiarios, debido a la intensa mano de obra requerida. Finalmente, su mantenimiento por los usuarios locales o expertos locales es más probable. Al satisfacer las necesidades tecnológicas de la comunidad, los proyectos que incluyen

tecnologías apropiadas pueden aumentar las oportunidades de empleo más allá de las mujeres beneficiarias. De esta manera, se aumenta el poder de la comunidad.

ACCESO AL EMPLEO

Durante la etapa de recuperación y reconstrucción, las oportunidades de empleo para las mujeres desplazadas deben ser un componente esencial de cualquier programa de apoyo. En los campos de refugiados en Somalia en los años ochenta, la Organización Mundial del Trabajo (OMT) ofreció capacitación y facilitó el acceso a proyectos para la comunidad así como proyectos específicos para la mujer. En algunos campamentos las mujeres confeccionaron esteras mientras otras participaron en la avicultura o en la construcción de escuelas. Es esencial que las mujeres adquieran poder económico en emergencias, para permitir que jueguen un papel principal en la movilización de toda la comunidad, logrando su participación activa en los programas de recuperación y desarrollo. Según Berar-Awad (1984), el objetivo principal del apoyo prestado a los hogares encabezados por mujeres era prevenir "el síndrome de la dependencia" y ayudar a este grupo a adquirir la auto-confianza necesaria para proponer una serie de actividades viables en términos sociales y económicos. En la época de la post-guerra en Somalia, entre 1993 y 1994, las ONGs conformadas por mujeres somalíes apoyaron proyectos específicos para facilitar a las mujeres el acceso al poder económico, por ejemplo a través de la jardinería, la confección de esteras y los salones de té (Mocellin, 1993).

Con frecuencia las políticas de desarrollo han sido impuestas por investigadores y gobiernos bien intencionados. Frank Salomon, un antropólogo que ha estudiado la economía de la agricultura/tejido en Guatemala, sugiere que "debemos dejar de pensar cómo se debe administrar el sustento de otras personas, y... *empezar a pensar cómo se puede lograr que el sustento no sea materia de administración, sino más bien el fruto de la creatividad local*" (citado en Peterson, 1984).

Con mucha frecuencia los encargados del desarrollo y la planificación identifican las necesidades de niños dependientes en base a modelos occidentales sobre el rol de los niños. En zonas expuestas a desastres en países en desarrollo, la mayoría de los niños mayores están involucrados en la producción de alimentos antes que ocurra cualquier crisis. Además, existe una desproporcionada dependencia en las niñas, quienes por motivos económicos se ven forzadas a abandonar sus estudios para mantener a sus familias. Aunque los planificadores deben comprender las expectativas culturales, también deberían atender las injusticias que tienen su origen en los prejuicios culturales contra la mujer.

ACCESO A LA CAPACITACIÓN

Muchos de los proyectos orientados hacia la generación de ingresos para refugiados y desplazados, a pesar de ser productivos, son descontinuados una vez que terminan los programas de mitigación. Por lo general esto se debe a la falta de capacitación de los participantes en las habilidades administrativas y técnicas requeridas para una buena gestión del proyecto. Hall (1988) observó que, a pesar de las experiencias positivas vividas por mujeres desplazadas a través de su participación en los proyectos mencionados anteriormente, es evidente que para alcanzar niveles de auto-suficiencia sostenida, se requiere capacitar y educar

a un mayor número de mujeres y niñas. *Aunque demuestren un gran interés en la organización y distribución de provisiones, recursos y servicios, son raras las veces en que las mujeres desplazadas tomen decisiones en los campamentos.* Las autoridades de los campamentos a todo nivel suelen ser hombres, quienes generalmente son los responsables de cada aspecto de la administración del campamento. De esta manera controlan la asignación de recursos e incluso las oportunidades de empleo ofrecidas por los órganos de cooperación. (Hall, 1988:9).

Para que los programas implementados a raíz de un desastre tengan sentido para las mujeres, es preciso involucrarlas en la identificación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos. (Kelly, 1989). Es necesario ofrecer capacitación y educación para fomentar el sentido de responsabilidad entre la comunidad así como la apropiación de los proyectos de desarrollo (IDRC, 1984:29-30). Nos referimos especialmente a los programas técnicos vocacionales que ponen énfasis en el mantenimiento y reparación de molineras, pozos de agua, bombas y letrinas de fosa.

ANGUSTIA PSICOSOCIAL EN LA ETAPA DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

En la etapa de reconstrucción y desarrollo nos enfrentamos con algunos de los problemas que se observan en las etapas anteriores. Evidentemente las mujeres se ven afectadas por la muerte de algunos familiares. Algunas se pueden enfermar, quedando incapacitadas para cuidar a su familia. También pueden ser objeto de abuso físico de parte de un marido frustrado. *Las mujeres pueden ser abandonadas por sus esposos, sufrir embarazos involuntarios, pobreza, desnutrición y la escasez de oportunidades de empleo.* En consecuencia, la desesperación abunda en los campamentos (Wingo, 1990). En algunos casos dicha desesperación se asocia al temor de no ser elegidas para un traslado a un nuevo asentamiento, entre otras razones (e.g. McCallin y Fozzard, 1990).

La etapa de reconstrucción y desarrollo tiene características similares a la etapa anterior al desastre. Las tensiones pueden ser leves o severas. La mayoría de las tensiones son emocionales o inter-personales y familiares. Los conflictos con los esposos y otros familiares generan una tensión persistente. Muchas veces el conflicto se debe al comportamiento discriminatorio que existe en los nuevos asentamientos y/o entre las personas que desarrollan dichos asentamientos. *Es posible que esta situación no se mejore si no se forman grupos de apoyo para organizar a las mujeres en asociaciones.* Dichas asociaciones pueden apoyar los asuntos socio-económicos relacionados a las fuentes alternativas de ingreso y acceso al crédito, compartir experiencias y brindar apoyo moral para lograr metas comunes.

El argumento de McCallin y Fozzard (1990:37) está a favor de un *modelo comunitario* en lugar de un modelo basado en la salud mental o la enfermedad para ayudar a los desplazados. Ellos proponen trabajar dentro de las estructuras existentes, incorporando actividades para atender las necesidades psicológicas en lugar de establecer nuevas estructuras específicamente para atender asuntos relacionados a la salud mental. "[...] La dinámica de la situación individual puede influenciar el resultado de un proyecto y además permite la integración del proyecto en las actividades de desarrollo comunitario existentes." "Debe existir una disponibilidad para

trabajar 'con' y no 'para' las comunidades de refugiados" (1990:41). Nosotros recomendamos un *modelo interactivo* -construido en base al modelo comunitario, junto con características complementarias y comprobadas, introducidas a través de la intervención.

EL PAPEL DE LA MUJER EN LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO

Publicaciones recientes sobre el papel de la mujer ponen énfasis en los procesos de desarrollo dominados por los hombres. Las mujeres son marginadas de dichos procesos. En los países en desarrollo, las mujeres han sido capaces de movilizar a la comunidad hacia los programas de recuperación después de un desastre, con apoyo crítico y planificación. *En muchos casos, luego de adquirir su independencia económica a través de los proyectos de generación de ingresos, las mujeres han jugado un papel instrumental en fomentar proyectos para la juventud.* Gracias al poder económico adquirido, han aumentado su capacidad de movilización (ver Stolen y Vaa, 1991).

Rathgeber (1991) se refiere a las distintas actitudes asumidas por hombres y mujeres hacia el ambiente. Reconoce que se ha realizado poca investigación sistemática sobre la interacción entre las mujeres y el ambiente y los recursos naturales. A raíz del surgimiento de la preocupación por la depredación ambiental, se viene prestando más atención al efecto inmediato de dicha depredación en el trabajo y sobrevivencia de la mujer. Rathgeber indica que hay evidencias que "las mujeres tienen una visión de largo plazo, ya que miden el costo de la destrucción ambiental y la pérdida de tierras agrícolas, mientras que los hombres buscan empleos con beneficios de corto plazo" (1991:7).

Es esencial que los programas de asistencia ofrezcan diversos paquetes a las mujeres en emergencias. No todas las desplazadas o refugiadas tienen antecedentes rurales. *Los programas de ayuda no deben asumir que los proyectos agrícolas son la única respuesta para todas las mujeres desplazadas y refugiadas.* Con frecuencia, la evaluación de asentamientos eventuales o antiguos ha demostrado que aunque provengan de zonas rurales, no todas las desplazadas y refugiadas cuentan con experiencia en la producción agrícola (Harrell-Bond, 1986). El estudio Thorn (1991:73) citado anteriormente contiene un argumento similar. Dicho estudio también demuestra que las mujeres desplazadas cuyos esposos son minusválidos, involucradas en programas de capacitación en nuevas actividades, solían ser las que demuestran mayor sensibilidad hacia el conocimiento agrícola, además de otras opciones. La autora mantiene que para que los hogares encabezados por mujeres vulnerables puedan rehacer sus vidas, *es esencial que tengan acceso a información sobre las opciones de capacitación y sobre sus lugares de origen.* (Thorn, 1991:55). Es más, el diseño de los programas de apoyo a las mujeres en emergencias debe ser tal que asegure soluciones duraderas. (UNHCR, 1991).

Los grados de vulnerabilidad entre las mujeres en emergencias varían considerablemente. Las mujeres minusválidas, ancianas, embarazadas, lactantes, y viudas requieren apoyo sostenible a largo plazo, mientras que el apoyo a otras mujeres puede continuar hasta que alcancen la auto-suficiencia alimenticia y económica. Estas distinciones son importantes para determinar el tipo y nivel de ayuda que se requiere (Rogge, 1987). A menudo las mismas desplazadas y refugiadas

son las que llaman la atención sobre dichos asuntos. *Es preciso incorporar más conocimientos y sabiduría local en la planificación de proyectos de recuperación y desarrollo post-desastres, especialmente cuando las mujeres se ven involucradas.*

En la actualidad es ampliamente reconocido que las mujeres no sólo son las responsables de atender las necesidades básicas de los niños y las familias, sino también de las actividades productivas y generadoras de ingresos en sus respectivas comunidades (Boserup, 1970; Lele, 1986; Moffat, 1990). Como refugiadas, las mujeres han demostrado su capacidad para obtener ingresos, producir y administrar la producción de alimentos, abastecer combustible y agua, y participar en actividades culturales, religiosas y políticas. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990).

Al diseñar los proyectos de protección y asistencia para las mujeres durante y después de emergencias, es esencial que los planificadores amplíen el concepto de la posición social que ocupa la mujer, más allá de la conceptualización estrecha de la mujer como hija/madre/esposa.

El desperdicio de los recursos humanos femeninos es una desventaja subrayada en las siguientes secciones. Se ofrecen sugerencias para mejorar la posición marginal de las mujeres en los programas de desarrollo.

La necesidad de capacitación en actividades no-agrícolas

Por lo general la contribución económica de los refugiados y desplazados es rápidamente reconocida en países en que el desempleo local y la recesión económica no son problemas inmediatos, y donde se atienden las necesidades de educación, vivienda y salud de la población local. Sin embargo, la posición social individual de las mujeres desplazadas depende de una serie de factores, que incluyen la cultura, cambios en los métodos de producción (especialmente de la agricultura en la cual la mujer tiene una mayor presencia), la disponibilidad de servicios públicos, la inestabilidad política, las oportunidades de empleo, el impacto de la migración, y los sistemas de comunicación. *Para alcanzar el éxito, ya sea en el país de origen o en el de asilo, es preciso que los programas de desarrollo rural, al establecer facilidades de capacitación, consideren a las mujeres como generadoras de ingresos y productoras no-agrícolas, especialmente en áreas de vocación técnica.* Con frecuencia les resulta más fácil a las mujeres refugiadas adaptarse en los países anfitriones porque en la mayoría de los casos han tenido una mejor educación, conocen los idiomas oficiales del país y tienen una capacidad admirable para adaptarse a las necesidades laborales actuales o potenciales del país. Sin embargo, cuando no son absorbidas por el mercado laboral, terminan viviendo en los asentamientos marginales en la periferia de las grandes ciudades. De esta manera se incrementa la incidencia y magnitud de los problemas relacionados con dichos asentamientos. (POPLINE, 1991a:3).

Las mujeres desplazadas de zonas rurales generalmente tienen menos capacidad para adaptarse a las distintas categorías de empleos. Cuando existe escasez de terrenos, de oportunidades de capacitación y de facilidades de crédito, virtualmente no encuentran

oportunidad alguna. Cuando se ha ofrecido capacitación para mujeres, se ha conseguido resultados positivos (ver Thorn, 1991). *Toda la población desplazada así como las comunidades locales circundantes pueden beneficiarse con los programas de capacitación para mujeres.* Por ejemplo, por intermedio de un proyecto de capacitación de un técnico de salud, coordinado entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Ministerio de Salud (MDS) de Somalia, se capacitó a 1,200 mujeres como promotoras de salud para servir a los asentamientos de refugiados y comunidades adyacentes (Hancock, 1988). Lamentablemente estos campamentos se cerraron y las promotoras se dispersaron. En la actualidad, hay una urgente necesidad en la Somalia de la post-guerra para reunir y mantener a las ex-promotoras de salud (Mocellin, 1993).

Las comunidades afectadas por desastres naturales y el desplazamiento generado por conflictos, demuestran factores comunes de una organización social perturbada y una producción económica que no funciona. Dicha situación es agravada por la creciente magnitud y frecuencia de los desastres. En parte, estos problemas son atribuidos al crecimiento de la población y su concentración en grandes ciudades, con el consiguiente deterioro de los servicios públicos.

Movilización de la comunidad a través de las mujeres

Durante la etapa de mitigación, se debe alentar la movilización espontánea de las mujeres. Dicha movilización es una medida de solidaridad esencial para aliviar las tensiones. Se debe animar a las mujeres a establecer mecanismos que realcen dichas manifestaciones de solidaridad y las orienten hacia otras víctimas. Este tipo de movilización está relacionada directamente con las medidas comunitarias para la mitigación de desastres bajo circunstancias trágicas. *Las mujeres, por ejemplo, en colaboración con la comunidad, podrían encargarse de la distribución de agua.* Información adecuada y capacitación son las claves para conseguir una intervención exitosa de estos nuevos papeles desempeñados por las mujeres.

En emergencias, las mujeres tienen una existencia marginal. Los únicos medios sostenibles para que las víctimas de un desastre puedan superar su condición marginal, es a través de un proceso de ajuste que les permita adquirir el poder necesario para cumplir sus necesidades básicas de desarrollo humano. Bajo estas circunstancias, este poder permitiría a las mujeres incrementar las metas establecidas por sus familias y comunidades para lograr el desarrollo humano y económico. Sería aconsejable canalizar los recursos, facilitar la capacitación y reorganizar a las comunidades a través de la participación activa de las mujeres en los programas de desarrollo. Por intermedio de su participación en la planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación, los procesos de recuperación y reconstrucción pueden ir más allá del abastecimiento de necesidades básicas. La participación de las mujeres podría generar coherencia y seguridad a nivel comunitario, aumentando la posibilidad de lograr las metas de desarrollo (ver Logarta, 1989).

Sería aconsejable organizar e implementar medidas comunitarias que no violen la estabilidad de la estructura familiar. Por ejemplo, un grupo de mujeres podría hacerse cargo del cuidado de

los niños, mientras otros grupos se pueden concentrar en cubrir las necesidades básicas en una emergencia. Dicha capacitación debe tomar en consideración los múltiples papeles desempeñados por las mujeres, así como sus largas jornadas laborales.

PROMOCIÓN DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Incluso antes que ocurran amenazas naturales y desplazamientos a raíz de conflictos, existen ciertas actividades para el desarrollo comunitario, tanto en las aldeas como en los pueblos y las ciudades. Con frecuencia, clubes y asociaciones de mujeres, debidamente reconocidos y registrados, ya cuentan con un amplio poder comunitario. *Cuando ocurre un desastre, se puede movilizar a las asociaciones femeninas y juveniles para que desempeñen un papel importante en la mitigación y recuperación.*

Durante las etapas de recuperación y desarrollo posteriores a desastres, es posible resucitar algunas actividades. *El apoyo moral y material al desarrollo sostenido de proyectos populares, (especialmente para programas de capacitación), constituye una parte esencial del fortalecimiento institucional.* Sería prudente fomentar la capacidad de adaptación demostrada por las comunidades afectadas por desastres, y luego construir sobre ella. Para lograr esto se necesita reforzar el conocimiento y la sabiduría local, y aplicar soluciones apropiadas a la crisis. Una de las metas debe ser aumentar las posibilidades económicas que fomenten el poder político, social y económico de las comunidades en lo posible, sin la necesidad de introducir instituciones externas.

SOSTENIBILIDAD DE LA INTERVENCIÓN

Se debe desarrollar una metodología integral para evaluar tanto a los grupos vulnerables como al grado de vulnerabilidad de los mismos. Es posible realizar esta evaluación, identificando la capacidad de cada grupo para recuperarse de la desorganización causada por desastres. Es imperativo que los programas de apoyo identifiquen, planifiquen, implementen, supervisen y luego evalúen el impacto de dichos paquetes de apoyo sobre las comunidades beneficiarias. El propósito es separar el tipo de apoyo que se brinda a los hombres vulnerables sanos del que se ofrece a otros grupos vulnerables, incluyendo a las mujeres en emergencias (ver Anderson, y Coordinador Superior para Mujeres Refugiadas del ACNUR, 1991).

Para el desarrollo a largo plazo de las comunidades desplazadas, los proyectos deben integrar el mejoramiento de la estructura física con el desarrollo socio-económico. El perfeccionamiento técnico emprendido por la comunidad, con la concertada movilización de las mujeres, podría incluir la construcción de viviendas, el abastecimiento de agua y saneamiento, o el cultivo de huertas familiares. Dichas mejoras podrían servir como un marco para aumentar las capacidades, brindando oportunidades para generar ingresos, culminando con el aumento del poder de los grupos vulnerables y de la comunidad en general. Por otro lado, surgirían otros beneficios, como el reconocimiento de los resultados inmediatos y la consiguiente satisfacción, así como la confianza en la capacidad de las mujeres y de la comunidad en general en el trabajo conjunto para adquirir poder económico y político (Anderson y Woodrow, 1989).

REFERENCIAS

ANDERSON, MARY B. Y OLIVER WOODROW (1989) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, San Francisco, Paris, Westview Press.

ANDERSON, MARY B. Y COORDINADOR SUPERIOR PARA MUJERES REFUGIADAS DEL ACNUR (1991). *A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations: A Practical Planning Tool for Refugee Workers*. Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) (1991) *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Sub-Committee of the Whole on International Protection (Julio de 1991), Geneva.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1990) "Política del ACNUR sobre Mujeres Refugiadas." Presentado por el Alto Comisionado, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. A/AC.96/754 (20 de agosto de 1990) Geneva.

BERAR-AWAD, AZITA, ed. (1984) *Towards Self-Reliance: A Programme of Action for Refugees in Eastern and Central Sudan*. Informe del proyecto ILO/ACNUR sobre Actividades de Generación de Ingresos para Refugiados en Sudán Occidental y Central. Geneva, International Labour Office.

BOSERUP, ESTHER (1970) *Woman's Role in Economic Development*. New York, St. Martins.

HALL, E. (1988) *Vocational Training for Women Refugees in Africa: Guidelines from Selected Field Projects*. Training Discussion Papers, Training Policies, Paper No. 26. Geneva, ILO.

HANCOCK, K. (1988) *Refugee Women in Somalia: Their Social and Psychological Needs*. Mogadischu, United Nations Children and Education Fund (UNICEF).

HARRELL-BOND, B. E. (1986) *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford, Oxford University Press.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (IDRC) (1984) "The rural experience". *Searching*, IDRC 1984. Ottawa, International Development Research Centre.

KELLY, NINETTE (1989) *Working with Refugee Women: A Practical Guide*. International Consultation on Refugee Women, Geneva.

KINYANJUI, KABIRU (1991) "Refugees in Africa: in search of hope." *IDRC Reports* 19(3):4-6.

LA RED (THE NETWORK FOR SOCIAL STUDIES ON DISASTER PREVENTION IN LATIN AMERICA) (1993) *Research Agenda and Constitution*. Lima, COMECOSO/ITDG. [disponible en español, inglés y francés]

LELE, UMA (1986) "Women and structural transformation." *Economic Development and Cultural Change* 34(2):195-222.

LOGARTA, MARGARITA T. (1989) "Women against crop pests: integrated pest management in the Philippines." *IDRC Reports* 18(3):12-13.

MCAFEE, KATHY (1990) "Hurricane: IMF, World Bank, USAID in the Caribbean." *NACLA Report on the Americas* 23(5):13-41.

MCCALLIN, MARGARET Y SHIRLEY FOZZARD (1990) *The Impact of Traumatic Events on the Psychological Well-Being of Mozambican Refugee Women*. Geneva: Internal Catholic Child Bureau.

MOCELLIN, J. S. P. (1993) *Psychosocial consequences of the Somalia emergency on women and children*. Informe para la OMS y UNICEF. Manitoba, University of Manitoba, Disaster Research Unit.

MOFFAT (1990) The gender factor in development. CARE Canada, Agro-Forestry Workshop.

PETERSON, LORNE (1984) "Craft economies: a quiet renaissance." *IDRC Reports* 13(1):5-7.

POPLINE (1991) "Megacities multiply in developing world." *POPLINE (World Population New Service)* 13 (julio-agosto): 3.

RATHGEBER, EVA (1991) "Integrating gender into development." *IDRC Reports* 19(1):4-7.

ROGGE, J. R. (1987) "When is self-sufficiency achieved?" En: J. R. Rogge, ed. *Refugees: A Third World Dilemma*, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield.

ST&OSLASH;LEN, KRISTI ANNE Y MARIKEN VAA (1991) *Gender and Change in Developing Countries*. Oxford, Oxford University Press.

THORN, LYNDA (1991) *From Rice Truck to Paddy Field: A Study of the Repatriation and Reintegration Needs of Vulnerable Female Heads of Household and Other Vulnerable Individuals Living in the Cambodian Refugee and Displaced Persons Camps along the Thai-Cambodian Border*. Informe comisionado por ACNUR.

WILSON, KEN (1992) "Assisting the most vulnerable refugees." *Refugee Participation Network* 12 (March 1992):10-11.

WING&OUML;, GUNILLA (1990) *Changes in Female Attitudes and Social Well-Being; Preparing for Repatriation: A Pilot Study in Two Afghan Refugee Villages in Baluchistan*. Suboficina de ACNUR, Quetta, Rádda Barnen / Swedish Save the Children.

ESPECIAL: El desastre y la reconstrucción del Paéz

Cauca y Huila, Colombia: Junio 1994 - Junio 1995

El desastre de Cauca y Huila en Colombia en junio del año pasado parece ser un caso especialmente relevante para quienes se encuentran trabajando en este campo y buscan lineamientos para diseñar y ejecutar acciones que hagan más efectiva la prevención y el tratamiento de los desastres en América Latina. Por un lado, se encuentran las características geográficas de la región afectada, que van desde su relieve escarpado, su alejamiento de los centros del país, su incomunicación, hasta la confluencia dramática de un conjunto de amenazas naturales y antrópicas sobre la misma. Y, por otro, el hecho de tratarse de una región poblada mayoritariamente por poblaciones indígenas que, a pesar de haber tenido una participación activa en distintos momentos y aspectos de la historia nacional colombiana, han conservado su identidad cultural y mucho de su autonomía. El lector podrá ver cuánto de distinto y similar tiene con casos de sus propios países. Sin embargo, a todo ello se suma el hecho de ocurrir este desastre y generarse la respuesta nacional al mismo, en uno de los países que, indudablemente, mayor desarrollo conceptual e institucional ha obtenido en la construcción de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Un sistema que integra tanto los distintos aspectos de un desastre (etapas de atención, tipos de causalidades, su relación con el medio ambiente y el desarrollo) como a los distintos actores que deben actuar en este campo. Un sistema que, de hecho, expresa el desarrollo de este país en otros campos pero, al mismo tiempo, no deja de depender de los mismos. Características geográficas y sociales, desarrollo institucional y no sólo circunstancias sino estructuras políticas se conjugan para configurar este caso, quizá paradigmático.

Desastres & Sociedad ha hecho con este Especial, un esfuerzo editorial significativo. Su cercanía a muchos de los actores se lo ha permitido, pero también nos ha obligado el hecho de tratar de impedir que los desastres se sigan sucediendo en la región sin que nadie -o demasiados pocos- saquen las lecciones que hay que sacar. Este Especial puede dividirse en tres partes: una primera, constituida por los tres primeros artículos, escritos a sólo tres y cuatro meses de producido el desastre e iniciada la respuesta. En ella se encuentra el análisis de la atención a la Emergencia, y la forma en que comienza a concebirse la reconstrucción. Son artículos escritos tanto por investigadores independientes como por actores comprometidos en la respuesta inmediata y la reconstrucción: se trata del artículo de Olson y Sarmiento, de la Universidad Estatal de Arizona y de la Pontificia Universidad Javeriana respectivamente, así como el primer artículo que incluimos de Omar Darío Cardona -todavía en ese entonces Director General de la DN-PAD de Colombia- y el primer informe de Gustavo Wilches-Chaux sobre las perspectivas de la Corporación NASA KIWE. Una segunda parte esta constituida por cuatro artículos escritos a casi un año después del desastre, dos de ellos por los mismos autores -y actores- que escriben en la primera parte: Gustavo Wilches-Chaux, pero conduciendo ya durante un año la Corporación NASA KIWE y Omar Darío Cardona habiendo dejado desde varios meses atrás la DN-PAD. Esta segunda parte termina con la publicación del Informe que Fernando Ramírez, Consultor de la DN-PAD, hace por encargo de esa Dirección, y en donde trata de forma crítica el contexto legal y político desde donde se toman un conjunto de

decisiones y recupera para el análisis la historia del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. Luego de los dos artículos de Wilches-Chaux, sin embargo, hay otro de especial importancia: María Teresa Findji -hasta hace poco Directora de la Maestría de Historia Andina de la Universidad del Valle, Cali, Colombia- y Víctor Daniel Bonilla -de la Fundación "Colombia Nuestra", hincan su mirada en las raíces de la historia del pueblo Páez, y siguiendo cada una de sus etapas, la prehispánica, la colonial, la republicana y contemporánea, nos muestran con mirada indigenista y contemporánea a la vez, quiénes son en realidad los que -al otro lado de las montañas, Tierradentro, padecieron el sismo y deben participar en la reconstrucción.

EL DESASTRE DE CAUCA Y HUILA EN COLOMBIA NO ES OTRO ARMERO

Richard Stuart Olson*

Juan Pablo Sarmiento Prieto*

Una descripción de los rasgos particulares y al mismo tiempo más tiempo del desastre de Cauca y Huila, hecha a sólo tres meses de ocurrido, da inicio a este especial. Olson y Sarmiento se refieren a las características del evento natural, del medio geográfico, de los efectos sobre una población indígena social y culturalmente diferenciada y alejada del resto de Colombia, y presentan una visión del mayor interés sobre la respuesta nacional e internacional.

DESCRIPCIÓN GENERAL

Cuando el volcán Nevado del Ruiz hizo erupción en 1985, parte de su casquete glaciar se derritió formando un lahar o avalancha de lodo, arrasando todo a su paso y luego destruyendo la población de Armero, Colombia. Cuando esto ocurrió, más de 23 mil colombianos murieron, y Armero se convirtió en uno de los grandes desastres del año 1985 en Latinoamérica; los otros dos fueron los terremotos de Chile en marzo y Ciudad de México en setiembre. Para la prensa internacional, Armero constituyó una de las historias más grandes y difundidas. Prueba de ello es que ocupó la portada de la revista *Time* inmediatamente después de ocurrido el evento.

Poco antes de las 4 p.m. hora local del 6 de junio de 1994 un sismo de magnitud 6.4 ocurre cerca al volcán Nevado de Huila, al suroccidente colombiano, precisamente en un área limítrofe entre los departamentos de Cauca y Huila, saturados ya por intensas lluvias presentadas durante algunas semanas antes.

Destruyendo por sí solo, el sismo fue el detonante de decenas de deslizamientos, algunos de los cuales bloquearon los ríos que cruzaban profundos valles rodeados de verticales montañas. Estas represas temporales que se formaron, rápidamente se rompieron, generando en pocas horas flujos descomunales de lodo y materiales, con una avalancha en cadena que descendió por las cuencas, causando muertes y destrucción.

En base a reportes iniciales bastante incompletos e imprecisos, la prensa cubrió el evento como si fuera otro Armero; tenía los mismos ingredientes: volcán, deslizamientos y flujo de lodos.

Este desastre, sin embargo, definitivamente no fue otro Armero. Cauca y Huila 1994 es, fue y será algo muy diferente, pero pocos fuera de Colombia lo sabrán.

Son únicamente cientos, no miles, los muertos de Cauca y Huila y la preocupación por el desastre de la guerra civil en Ruanda y la probable invasión de los Estados Unidos a Haití, minimizaron la forma como la prensa internacional registró el evento. *Time* nunca mencionó este desastre. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, sin embargo, Cauca y Huila 1994 constituye uno de los desastres más complejos y fascinantes de los tiempos recientes.

Cauca y Huila 1994 fue un desastre "compuesto" o literalmente "complejo", en el sentido que la destrucción se dio por el sismo, los deslizamientos y los flujos de lodos. Más aun, el suceso confirma que no hay un límite exacto que separe los desastres naturales de los antrópicos o generados por el hombre, ya que la deforestación de la zona contribuyó definitivamente a la formación de los deslizamientos y los flujos de lodos.

Probablemente, la característica más importante que identifica este evento sea el tipo de comunidad afectada, o más exactamente las comunidades afectadas. Contrario a Armero en 1985, el cual constituyó un desastre en un área más desarrollada (en el sentido de acceso, infraestructura y demás facilidades de lo afectado, al igual que la disponibilidad de lo circunvecino no afectado), Cauca y Huila 1994 tuvo su mayor impacto en dos comunidades indígenas: los Paeces y Guambianos, poseedores ambos de costumbres, idioma e historia diferente. El mayor impacto del evento ocurrió en los llamados resguardos indígenas. Complicando la situación, encontramos que una minoría de la población afectada estaba compuesta por mestizos y negros, especialmente en los pueblos.

El término "indígena" encierra algo misterioso y lleno de elementos culturales. Los paeces y los guambianos no son muy amistosos entre sí. Hablan diferentes dialectos y viven separadamente en pequeños grupos, dispersos en una gran área, y han tenido una historia de conflictos. Antes del desastre los paeces fueron especialmente reconocidos por su aislamiento del mundo circundante.

Tres ingredientes finales enriquecen la mezcla en este desastre:

1. El evento ocurrió en una "zona de conflicto" entre diferentes grupos guerrilleros y los militares colombianos.
2. Técnicas de cultivo demuestran una participación en el tráfico de estupefacientes (plantaciones de maíz, bajo las cuales crecen ocultas las amapolas, de las que se extrae posteriormente la "goma", principio básico para la elaboración de la heroína).
3. Una buena parte de la cuenca del Río Paez muestra inestabilidad en sus terrenos y por ende existe una amenaza latente para quienes regresen a ella; por esto, las soluciones de largo plazo tocan uno de los puntos más críticos en toda la América Latina: la tenencia de la tierra.

Revisando la situación en toda su complejidad, uno de los colombianos involucrados en la respuesta del nivel local dijo: "Este desastre es mi país en miniatura. Está todo allí, lo bueno y lo malo".

DESCRIPCIÓN DEL EVENTO

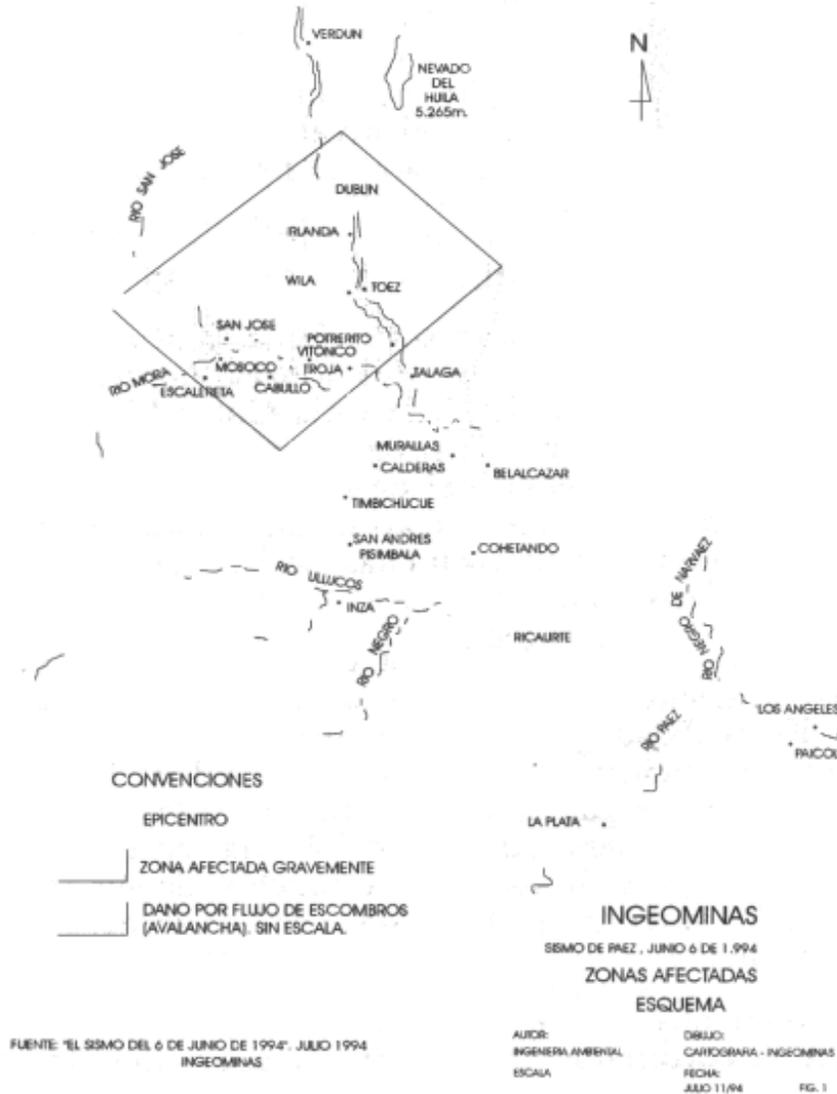
Reflexionando sobre las dificultades vividas en la ayuda brindada a los sobrevivientes del desastre, el presidente de la Cruz Roja Colombiana, doctor Guillermo Rueda Montaña, se preguntaba por qué los últimos desastres, incluyendo el de Cauca y Huila 1994, han ocurrido en los más inaccesibles lugares. Inaccesible es un término moderado para referirse a muchas de las zonas afectadas por este desastre. Imposibles de alcanzar.

El epicentro del terremoto estuvo en el costado occidente del volcán Nevado del Huila (ver mapa 1), hecho que ocasionó la confusión acerca de la ocurrencia de "una erupción". En realidad no hubo ninguna erupción. El impacto del sismo abarcó un área que incluyó el costado occidental de la cordillera central de los Andes, habitada por los guambianos. Sin embargo, el daño mayor se dio en el lado oriental, de cara al departamento del Huila, en especial a lo largo de los ríos Paez, Negro, Narváz y Simbola, y de muchos de sus tributarios (ver mapa 2), donde los deslizamientos y flujos de lodo, se sumaron al daño ocasionado por el terremoto.

Es interesante mencionar el nombre dado por los españoles a la zona ubicada en el costado oriental de la cordillera: "tierradentro", que refleja lo aislado e inaccesible del lugar.



Mapa 2



Las vías en Tierradentro son precarias, vulnerables a deslizamientos y flujos de lodo. Se perdieron puentes por los dos fenómenos anteriores y adicionalmente por el sismo. La respuesta al desastre, la evacuación y el suministro de auxilios tuvo que realizarse en helicópteros, cuyas tripulaciones sortearon dificultades debido a la existencia de unos mapas deficientes y desactualizados.

Reflejando una astuta estrategia de defensa o sobrevivencia de cientos de años, muchos de los asentamientos humanos que fueron afectados, eran prácticamente desconocidos por la gente de fuera de la zona; por ello y para guiarse, las tripulaciones de las aeronaves debieron acudir a los indígenas mismos.

EFFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN

Antes del desastre, los paeces se encontraban poco involucrados en el desarrollo de la vida nacional del país y habitaban las altas montañas de los valles y sus cañones, situación que les acarrió un retraso progresivo, adicional a una presión de cientos de años por parte de los españoles primero, y de los "colombianos" después de la independencia. Los asentamientos paeces se vieron afectados por el sismo y también por los deslizamientos y flujos de lodo.

En el lado occidental la población es calmada, hospitalaria; los guambianos han estado más involucrados en la vida corriente del país, conservando al igual que los paeces su propia identidad cultural. En la zona guambiana la afectación se dio básicamente por los efectos del terremoto.

Indiscutiblemente, un tema recurrente en este desastre ha sido la demanda de los indígenas para mantenerse unidos y conservar su cultura, sus costumbres, aun cuando sea necesario vivir en campamentos o alojamientos temporales. En los primeros días de la evacuación, algunos paeces y guambianos compartieron los mismos alojamientos. Las tensiones crecieron y tuvieron que ser separados. Desde entonces, las autoridades colombianas han estado atentas para mantener esa integridad comunitaria.

De otra parte, hasta el 6 de agosto y con el fin de rectificar "un error inicial en la evacuación", se tomó la decisión de evacuar más de mil personas del Municipio de la Plata a dos campamentos, uno cerca de Popayán y otro en la vía a Cali, ambos en el departamento del Cauca, lugares que hace cientos de años pertenecieron a sus antepasados.

A finales del mes de junio la información estadística se había aclarado. Los daños más importantes ocurrieron en 34 asentamientos dispersos en una extensa zona. Cuatro fueron literalmente arrasados y cinco más fueron seriamente afectados y requieren de reubicación total. Aproximadamente 1,600 viviendas fueron destruidas, y más de 3 mil seriamente afectadas. Se perdieron totalmente 5 puentes viales y más de 100 kilómetros de carreteras, con el consecuente aislamiento terrestre. La aproximación por vía aérea no es del todo fácil; la neblina y las nubes bajas impiden frecuentemente los vuelos de los helicópteros.

Debido a las disposiciones existentes en el país, el gobierno requiere para la declaración del número de fallecidos un reconocimiento individual de los cadáveres, muchos de los cuales se encuentran bajo las avalanchas. El resumen (a finales de junio) muestra una alta y poco usual cantidad de desaparecidos: Muertes confirmadas 147 Desaparecidos 508 Heridos 207.

Tanto los paeces como los guambianos poseen una fuerte estructura socio-política interna ("Cabildo"), reconocida por la Constitución Nacional, con fuero propio. Esto es, poseen un gobierno autónomo en los niveles locales. Los jefes de las comunidades, denominados gobernadores, pueden con exactitud (citando nombres y edades), identificar quiénes hacen falta en cada uno de los grupos dispersos en el área. Por esta razón, podemos decir con cierta precisión que la mayoría de los "desaparecidos", son realmente muertos.

Nosotros visitamos muchos de los albergues y campamentos dispuestos para los indígenas. Estos son limpios, ordenados y cordiales pero cautelosos ante los extraños o forasteros. Los estrechos vínculos del grupo, la organización interna y la misma tradición de la cocina comunal, han facilitado la pacífica y paciente (por ahora) aceptación de estas condiciones temporales.

Es interesante observar cómo esas fuertes estructuras comunitarias de guambianos y paeces absorbieron los huérfanos y desamparados, empleando sus propios mecanismos. El concepto de "familia" y "comunidad" están íntimamente ligados. La pérdida de un miembro o incluso de la cabeza de la familia, es inmediatamente asumida por el grupo y, ratificado por el gobierno del cabildo. Los respectivos representantes de los paeces y guambianos fueron explícitos acerca de no permitir que autoridades externas manejaran el problema de los huérfanos.

El punto crítico de este desastre no está en el número de muertos sino en la muy especial condición de los sobrevivientes. Según la Cruz Roja Colombiana, aproximadamente 28 mil personas fueron directamente afectadas por alguno o varios de los componentes del desastre (terremoto, deslizamientos, flujos de lodo o avalanchas y el aislamiento o incomunicación). De éstos, cerca de 6 mil se encuentran a lo largo de 24 albergues organizados y el resto permanece en pequeños campamentos dispersos en el área.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Estimulado por las reclamaciones y las deficiencias en la respuesta al terremoto de Popayán en 1983 y al desastre de Armero en 1985, en 1987 el Presidente Virgilio Barco creó la Oficina Nacional para la Atención de Desastres ONADE, ubicada directamente a nivel de la Presidencia de la República. ONADE funcionó algo informalmente (en ausencia de una legislación apropiada), pero con apoyo, voluntad y decisión política.

En 1988, por la ley 46, el Gobierno de Colombia establece el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres". En mayo de 1989 se reglamenta la ley anterior, asignando responsabilidades y definiendo procedimientos. Durante el primer año de gobierno de César Gaviria muchas de las consejerías existentes a nivel de la Presidencia de la República (las cuales tenían un carácter supraministerial), pasan a reforzar los Ministerios, entre ellas la ONADE. Esta última es trasladada al Ministerio de Gobierno y su nombre cambia por el de Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD).

En este sistema, la política general emana del Comité Nacional, presidido por el Ministerio de Gobierno e integrado por los Ministros de Hacienda, Defensa, Salud, Transporte y Comunicaciones; el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la Cruz Roja, el Director de la Defensa Civil, representantes de la Sociedad de Ingenieros y la Confederación de Organizaciones no Gubernamentales. El miembro final es el Director de la DNPAD.

En la DNPAD recae la responsabilidad de la coordinación del Sistema Nacional para la Atención de Desastres. El sistema posee a nivel nacional dos instancias: el Comité Técnico Nacional, con funciones asesoras y de planificación, y el Comité Operativo Nacional, con funciones de coordinación y ejecución de actividades. En la medida que el Sistema desciende a los niveles departamentales y locales se replica lo anotado para el nivel nacional. Naturalmente, el sistema no previó un desastre de este tipo, con una población indígena afectada, en una área inaccesible, en una zona de conflicto, con vínculos con el negocio de los estupefacientes.

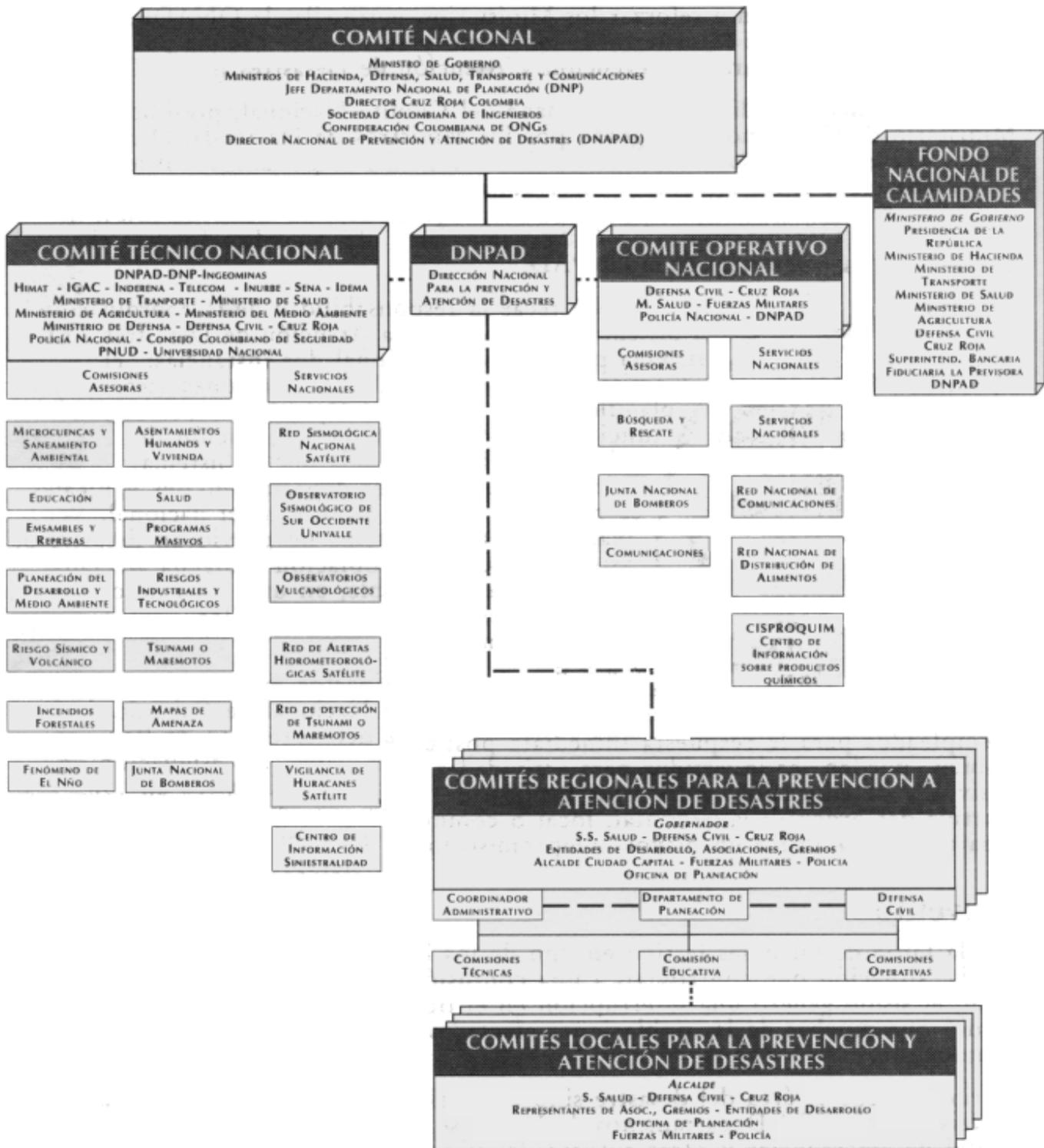
Quizás, uno de los aspectos más interesantes es la estructura del "Fondo Nacional de Calamidades", creado en 1984, a raíz del terremoto de Popayán. Existió únicamente en el papel, sin asignación de recursos, hasta 1987 (posterior a Armero en 1985 y a la emergencia por inundaciones de 1986), cuando el Ministerio de Hacienda aprueba un presupuesto; las partidas oscilan de forma que siempre se mantenga entre 2 y 4 millones de dólares disponibles. Estos recursos son empleados para la respuesta inmediata post-desastre, pero también pueden ser invertidos para actividades de mitigación, preparativos y de educación. Para estos propósitos, el fondo busca una contrapartida del orden departamental, local o comunitario que complemente las partidas y garantice un mayor compromiso local.

RESPUESTA AL EVENTO

El desastre ocurrió la tarde de un lunes festivo en uno de los lugares más aislados de Colombia, situación que contribuyó a una confusión en la respuesta inmediata. Más aun, el sismo generó una interrupción en el fluido eléctrico a la zona, lo cual impidió que muchas de las poblaciones afectadas pudieran reportarse inmediatamente.

El Presidente Gaviria no llegó al área del desastre sino hasta el miércoles, 8 de junio, cuando en Neiva, capital del Departamento de Huila, se reunió con el comité departamental de emergencias y otras autoridades involucradas en la atención del evento. Hasta el jueves, 9 de junio, no se obtuvo una evaluación relativamente completa del desastre.

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia



El 9 de junio el presidente Gaviria, mediante el decreto 1178 declara el estado de emergencia para la zona de desastre y lanza una campaña de ayuda para los afectados. Las donaciones nacionales fueron inmediatas y significativas, hecho que pudo apreciarse por la forma como el Gobierno de Colombia solicitó la ayuda internacional, limitándola entonces a contribuciones en dinero y elementos específicos (por ejemplo: puentes metálicos, generadores, equipos de potabilización de agua), en parte también, para evitar esa avalancha desordenada de ayudas, característica de otros desastres, incluyendo el de Armero en 1985.

De esta manera, Colombia cubrió cerca del 95% de las necesidades inmediatas. Sólo un 5% provino de asistencia internacional, en contraste con Armero.

La organización de la respuesta en los primeros dos días fue dada por la Policía Nacional, quien tenía una presencia significativa en el área antes del evento, debido a la existencia de una flotilla de helicópteros para la vigilancia y control del tráfico de estupefacientes. La Policía Nacional recibió la ayuda de los grupos locales de la Cruz Roja y Defensa Civil.

Hacia el tercer día, el Ejército y la Fuerza Aérea Colombiana estaban operando activamente en la zona con la ayuda también de la Cruz Roja Colombiana, la Defensa Civil y el Ministerio de Salud. Las principales actividades fueron atención médica a la población afectada, traslado de heridos severos a centros asistenciales de las ciudades vecinas y evacuación de las poblaciones vulnerables a áreas seguras. Esta fase finalizó alrededor del 20 de junio.

De nuevo se observan las fuertes estructuras locales; la respuesta de las instituciones tenía que darse a través o por lo menos con el acuerdo de los cabildos y sus gobernadores. Este factor se ha continuado en la fase de reconstrucción, como lo veremos posteriormente.

ASISTENCIA INTERNACIONAL

El jueves, 9 de junio de 1994, el embajador de los Estados Unidos en Colombia, Morris Busby, envía un cable (Bogotá 8741, no clasificado) a Washington mencionando que "un gran desastre ha ocurrido en los departamentos de Huila y Cauca" y que, "a juicio de esta Misión, los recursos colombianos no son adecuados para responder a las necesidades".

El Embajador Busby usa las palabras claves, sin las cuales el gobierno americano no podría responder: "Yo por lo tanto considero que existe un estado de emergencia en Colombia". Esta declaración es activada por la Oficina para Asistencia de Catástrofes en el Extranjero (USAID/OFDA) y el Comando Sur del Departamento de Defensa en Panamá (Southcom/DOD).

De esta forma un experto de OFDA, Paul Bell, con sede en San José, Costa Rica, se desplaza a Colombia y visita la zona de desastre el fin de semana del 11 y 12 de junio. Empleando los reportes iniciales y anticipando las posibles necesidades, Bell había ya dispuesto un envío con

dos elementos específicos de aquellos que OFDA posee en los depósitos de Panamá: un tipo especial de rollos plásticos para alojamientos temporales y recipientes plásticos de tipo individual para transporte de agua. OFDA envió estos suministros vía aérea a Neiva el día 11 de junio, para su posterior distribución en el área afectada. Lo anterior, debido a cierta confusión inicial y a la relativa demora en la solicitud de ayuda; Bell tenía ya organizada la primera respuesta de OFDA, antes de que él pudiera llegar al área.

Nosotros pudimos confirmar el uso de los elementos de USAID/OFDA en los alojamientos que visitamos.

De otra parte, y con su propio presupuesto, el DOD suministró dos helicópteros Chinook, con su respectiva tripulación y personal de apoyo para la evacuación de comunidades en riesgo y posteriormente para el transporte de suministros a los albergues y campamentos. Los Chinook llegaron al aeropuerto de Neiva el 12 de junio, comenzando labores al día siguiente. La operación con estos helicópteros se prolongó hasta el 28 de junio.

Entre otras se recibieron donaciones de Venezuela, Ecuador, Perú, Comunidad Económica Europea (especialmente por intermedio de Francia y España), Japón, Taiwán y Corea.

La Policía Nacional y la Cruz Roja Colombiana coordinaron la recepción de las donaciones nacionales y emplearon para el manejo de toda la información, el sistema SUMA, de la Organización Panamericana de la Salud. Es de anotar que dicho sistema se basó en un "software" elaborado por la Cruz Roja Colombiana con posterioridad al desastre de Armero, con el fin de manejar las donaciones internacionales en una situación de desastre. En el caso de Cauca y Huila, el programa SUMA operó satisfactoriamente y facilitó todo el proceso de registro y seguimiento de elementos.

RECONSTRUCCIÓN: "NASA KIWE"

Coincidentemente, el desastre de Cauca y Huila ocurrió en el final de la campaña presidencial en Colombia. Para el Presidente saliente, Gaviria, el manejo de este desastre constituye una de sus últimas acciones. Al nuevo Presidente Ernesto Samper, quien tomó posesión el 7 de agosto de 1994, le corresponderá más precisamente la fase de recuperación e indiscutiblemente hará parte de su agenda heredada.

La fase de reconstrucción está en el punto donde todas las divergencias y tensiones afloran. Realmente será fascinante. Un vocero de las comunidades indígenas manifestó a través de televisión, "es oportuno recordar que llevamos más de 500 años de opresión". Queriendo decir que ellos no han podido regresar a muchos de los lugares de procedencia (por persistir en zonas de riesgo), los guambianos, pero más especialmente los paeces, intentaron a partir de este desastre y sus consecuentes necesidades, la reubicación de algunas de las comunidades, empleando un proceso de negociación para obtener lo más precioso y valioso: la tierra.

El 10 de junio el Presidente Gaviria estableció una Corporación de carácter público, para dirigir la fase de reconstrucción. En Bogotá formalmente dicha institución se conoce con el nombre de "Corporación para la Reconstrucción de la cuenca del Río Paez".

Como una muestra de la fuerte influencia del contexto indígena en este desastre, la Corporación es mejor conocida localmente con el nombre de "Nasa Kiwe", que en idioma paez significa: tierra de la gente.

La corporación cuenta con un consejo directivo compuesto por seis representantes del gobierno y ocho de la zona afectada. Por el Gobierno: Ministro de Gobierno, Ministro del Medio Ambiente, los Gobernadores de los departamentos de Cauca y Huila, un empresario del Cauca y un asesor del Presidente.

Por la zona afectada: El Prefecto apostólico, el director de la Fundación Antropológica de Colombia, un representante de las comunidades no indígenas de la zona, un representante del Comité Regional Indígena del Cauca, conocido como el CRIC, uno de los líderes indígenas, dos gobernadores indígenas y un representante de la zona limítrofe entre guambianos y paezes.

Nasa Kiwe recibió del presupuesto nacional una suma equivalente a 10.5 millones de dólares para 1994 y 12.5 para la vigencia de 1995. Presupuestos adicionales proporcionados directamente por instituciones de orden nacional como los Ministerios del Transporte, Desarrollo y Salud, y el Fondo Nacional de Calamidades, complementarán las partidas requeridas para el proceso de recuperación. Se estima que los recursos de la Corporación pueden representar un 30% a 40% del total que se invertirá en la zona afectada. Los principales objetivos de la Corporación son:

1. Financiar actividades y obras que requiera la rehabilitación y reconstrucción social, económica y material de la población de la zona afectada.
2. Ejecutar directamente o por intermedio de personas públicas o privadas las labores de rehabilitación y reconstrucción, incluyendo proyectos productivos; y, el más trascendente,
3. Adquirir inmuebles por negociación voluntaria directa o por expropiación, para aquellos grupos que no pueden regresar a sus áreas por razones del riesgo geológico o hidrológico prevalente. Todas estas funciones plantean la necesidad de hacer un seguimiento, en especial sobre el tercer punto.

Si bien la Corporación tiene como sede la ciudad de Santa Fe de Bogotá, su director y la mayor parte del personal tienen como base el departamento del Cauca. El Director de la Corporación, Gustavo Wilches-Chaux, natural de Popayán (Capital del Cauca), ha vivido la mayor parte de su vida allí y, es conocido entre otros desempeños, por su trabajo en la reconstrucción posterior al terremoto de 1983, como también por su sensibilidad hacia los aspectos indígenas, razón por la cual fue escogido como cabeza de la Corporación. En pocas palabras la reconstrucción no será "impuesta desde Bogotá". En últimas, será una reconstrucción negociada y, tanto el proceso como los resultados serán fascinantes.

Al cierre de la edición de este artículo se registra una interesante evolución de la situación, donde los movimientos de la comunidad comprometida en el desastre tienden a reducirse, estabilizándose en tierras de vocación agrícola (diferente al de la población indígena trasladada). Esto, sumado a la reconstrucción de infraestructura, de puentes y vías, ha permitido un lento pero seguro proceso de recuperación.

Adicionalmente se presentan cambios organizacionales en la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), cristalizándose el proyecto por el que dicha Dirección se transformará en unidad administrativa adscrita al Ministerio de Gobierno, nivel que otorgará mayor autonomía pero incrementará su vulnerabilidad política ya evidenciada en el cambio de algunos de sus funcionarios.

Estas modificaciones estructurales pudieran considerarse como efectos secundarios del desastre de Cauca y Huila de 1994. Otros ingredientes, propios de un gobierno en transición, influyen sobre este proceso. La aparición de nuevas figuras como la del Vicepresidente de la República y nuevos retos para el Ministerio de Gobierno que procura convertirse en un verdadero Ministerio del Interior, contribuyen a estos cambios, dado el íntimo contacto con las políticas y ejecuciones del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia.

EL SISMO DEL 6 DE JUNIO DE 1994: Atención de la Emergencia y Planteamientos para la Reconstrucción

Omar Darío Cardona

INGENIAR

Además de una descripción del evento físico y un resumen de los daños más evidentes, este artículo de Omar Darío Cardona –escrito también a los tres meses de ocurrido el desastre y cuando todavía ocupaba el cargo de Director General de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia- da cuenta de las acciones ejecutadas durante toda esa etapa, el rol de la DNPAD, la articulación interinstitucional y movilización nacional que supuso la respuesta y su relación con las características de la zona y la población afectadas; explica las razones de la discusión pública que se produjo sobre el Sistema Nacional de Prevención de Desastres en ese País y –teniendo como telón de fondo esa discusión- distingue etapas y aspectos, señala peligros y hace propuestas concretas para el proceso de rehabilitación y reconstrucción de la zona: desde quiénes son los actores que deben participar hasta el lugar que debe ocupar –en ese momento- la recientemente creada corporación “Nasa Kiwe” para la Recuperación de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas.

EL EVENTO

A las 15:47 hora local del 6 de junio de 1994 se produjo un sismo superficial, 10 kilómetros de profundidad y Magnitud Richter 6.4, cuyo epicentro se localizó en la latitud norte 2.90 y longitud oeste 76.08, municipio de Páez en el departamento de Cauca, laderas del sistema montañoso del Volcán Nevado del Huila.

Por el comportamiento hidrometeorológico previo, y debido a las características geomorfológicas de la zona se produjeron deslizamientos que luego generaron un flujo de escombros, causando víctimas, destrucción de infraestructura física, económica y social e impactando el medio ambiente en forma severa.

AFECTACIÓN

La zona epicentral es de altas montañas y profundos cañones, poblada principalmente por dos comunidades indígenas, Paeces y Guambianos. El sismo produjo daños severos en un gran número de viviendas y otra infraestructura y efectos indirectos en varias localidades de la zona epicentral (municipios de Páez, Inzá, Toribío, Jambaló, Silvia, Caloto, Cal dono, Santander de Quilichao y Totoró en el departamento del Cauca y Nátaga, Tesalia, Paicol, Iquirá, La Plata y Yaguará en el Departamento del Huila).

Como ya se anotó, debido a las intensas y continuas lluvias que saturaron el suelo en la parte alta de la cuenca del río Páez, el sismo produjo desprendimientos de tierra simultáneos que al converger sobre la cuenca de este río, generaron un flujo que destruyó a su paso viviendas, cultivos y varios puentes, lo cual impediría posteriormente la atención de la emergencia por vía terrestre.

El sismo y el flujo de lodo originado en la parte alta de la cuenca del río Páez impactó en forma severa la comunidad Indígena de Tierradentro, las poblaciones aledañas de los departamentos del Cauca y del Huila, así como la infraestructura física (viviendas, escuelas, hospitales, de servicios, carreteras, caminos y puentes).

muertos	128	Según información de la Fiscalía General de la Nación
desaparecidos	429	Reporte Fiscalía General
heridos	207	Atendidos por los Servicios Seccionales de Salud de Cauca y Huila con el apoyo del Ministerio de Salud
viviendas destruidas	1,664	
viviendas averiadas	3,160	
escuelas destruidas	23	informe parcial
escuelas averiadas	60	
acueductos	6	
edificaciones de uso comunitario	15	Iglesias, hospitales, polideportivos comunitario: Vías afectadas: 13 que equivalen a 100 kilómetros aproximadamente según información de Instituto Nacional de Vías
vías afectadas	13	
puentes destruidos	6	vehiculares
	3	vehiculares departamentales
afectados directos	28,569	Atendidos por los organismos de socorro en 24 albergues con infraestructura y 119 campamentos dispersos a manera de alojamientos temporales.

De acuerdo con la información obtenida de las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se reportaron las siguientes cifras de los efectos:

Edificaciones de uso comunitario: 15 Iglesias, hospitales, polideportivos Vías afectadas: 13 que equivalen a 100 kilómetros aproximadamente según información de Instituto Nacional de Vías. Puentes destruidos: 6 vehiculares 3 vehiculares departamentales Afectados directos: 28.569 Atendidos por los organismos de socorro en 24 albergues con infraestructura y 119 campamentos dispersos a manera de alojamientos temporales.

Se anexan a este informe cuadros de afectación y atención de personas en los cuales se discrimina de manera más detallada la información aquí consolidada.

Dicha información varía en forma dinámica debido al movimiento de personas entre albergues y campamentos.

Cuadro 1

Afectación causada por el sismo/avalancha del 6 de junio				
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PERSONAS AFECTADAS	VIVIENDAS DESTRUIDAS	VIVIENDAS AVERIADAS
CAUCA	Páez	6,151	841	
	Inza	628		5
	Santander	1,132	136	91
	Caldono	582	1	106
	Toribio	1,824	20	323
	Silvia	7,126	12	1,750
	Totoro	3,749	367	326
	Jambalo	1,833	136	197
	Caloto	1,453		
	Otros	110	40	70
SUBTOTAL		24,591	1,553	2,868
HUILA	La Plata	162		31
	Iquira	750	91	31
	Tesalia	202	1	
	Paicol	300		76
	Nataga	325	19	114
	Yaguara	1,12		
	Otros	1,119		40
SUBTOTAL		3,978	111	292
TOTAL		28,569	1,664	3,160

Cuadro 2

DAÑOS EN INFRAESTRUCTURA		VICTIMAS	
Puentes vehiculares destruidos	9	Levantamiento de cadáveres	128
Acueductos destruidos	6	Desaparecidos	429
Edificaciones de uso comunitario	15	Heridos	207
Vías afectadas	13		

RESPUESTA A LA EMERGENCIA

Reacción Interinstitucional

No obstante que se presentó un infarto telefónico en la ciudad de Santafé de Bogotá, el cual se prolongó por cerca de hora y media, rápidamente la Red Sismológica Nacional de INGEOMINAS y el Observatorio Sismológico del Sur Occidente de la Universidad del Valle, indicaron las coordenadas preliminares del sismo, razón por la cual la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -DNPAD- convocó a los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres de los departamentos de Huila y Cauca.

Aún cuando se hablaba de una posible avalancha en el río Páez, en las horas de la noche no se conocía aún sobre su paso por las poblaciones de la zona plana del departamento de Huila, pero ya se había indicado a sus pobladores sobre dicha situación debido a la información de algunos radioaficionados.

La DNPAD coordinó con la Central Hidroeléctrica de Betania el vertimiento y generación de energía previa concertación con el sistema interconectado -ISA, permitiendo el paso de 1800 metros cúbicos por segundo, límite que no alcanza a causar efectos sobre la ciudad de Neiva. Esta acción se realizó con el fin de dar tranquilidad a los ribereños y para dar mayor capacidad de amortiguamiento a la avalancha en el embalse.

Teniendo en cuenta las especulaciones sobre una posible erupción del volcán nevado del Huila, la DNPAD solicitó al INGEOMINAS información acerca del monitoreo volcánico que se realiza en tiempo real. El instituto informó que la actividad volcánica era la misma que se tiene desde 1990, razón por la cual se descartó un deshielo por erupción volcánica.

Debido a la imposibilidad de hacer un reconocimiento de la zona de desastre la misma tarde del evento por mal tiempo, la DNPAD coordinó el envío de cinco (5) helicópteros desde el nivel nacional a primeras horas del día siguiente, para que en adición a los dos de la Policía Nacional dispuestos en la ciudad de Neiva y el helicóptero destinado para realizar la evaluación técnica y científica se conformara una flota de ocho (8) helicópteros para el reconocimiento y traslado de heridos.

El Comité Técnico Nacional se reunió en la sede de la DNPAD a las 09:00 del día martes, y entre tanto los helicópteros llegaron a Neiva entre las 08:00 y las 08:30, iniciando un primer reconocimiento del área con personal del Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres de Huila. La acción de los helicópteros en primera instancia fue dedicada a las labores de búsqueda y rescate y al traslado de heridos hacia la ciudad de Neiva, en particular desde la localidad de Belalcázar.

Infelizmente, debido a la gran dificultad de cubrir la totalidad del área por lo abrupto de su relieve, por la dispersión de sus poblaciones, por las condiciones del clima y la falta de sistemas de comunicación, la información recibida desde la región era fragmentada y no oficial. No obstante, la DNPAD sin conocer aún la dimensión del escenario, autorizó la disposición inmediata de alimentos por parte del IDEMA tanto en Popayán como en Neiva. Igualmente, dispuso el envío de elementos de las bodegas que administra la Cruz Roja Colombiana bajo un convenio que tiene con el Fondo Nacional de Calamidades del Gobierno Nacional. Estos elementos fueron trasladados a la Base Aérea CATAM, y desde allí hasta Neiva en un avión Hércules de la Fuerza Aérea.

En el mismo vuelo se desplazaron hasta esa ciudad funcionarios de las instituciones del orden nacional. Estas acciones se adelantaron sin conocer, como se indicó, la dimensión del problema

y sin haber recibido solicitudes de apoyo de los niveles regionales, lo cual es un procedimiento conocido y previo para la respuesta de las instituciones nacionales cuando la capacidad regional es desbordada.

El día miércoles, a primera hora, se trasladó la DNPAD a la ciudad de Neiva, con el fin de iniciar el proceso de movilización y coordinación de instituciones del orden nacional y con el objeto de respaldar y apoyar a los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres de Cauca y Huila.

Movilización Nacional

Conocida la ocurrencia del flujo de lodo, más no todavía los daños causados por el sismo en la zona indígena, se procedió a dar prioridad al rescate de personas atrapadas o aisladas por el primer evento, a la atención en el sitio de algunos heridos y al traslado a Neiva de los más afectados, todo mediante el uso de helicópteros, ya que las distintas vías terrestres de acceso fueron completamente destruidas por deslizamientos y por la avalancha, al igual que la mayoría de los puentes que cruzan el río Páez.

La movilización de las instituciones nacionales se concentró en la atención de la emergencia desde tres puntos de coordinación: Neiva, Popayán y Santafé de Bogotá, sitios que se establecieron como centros de acopio, registro y distribución del apoyo nacional público y privado e internacional, este último siguiendo las pautas diplomáticas establecidas por la DNPAD en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Teniendo en cuenta las condiciones de riesgo y ocupación, el operativo interinstitucional se concentró en la adecuación de albergues y campamentos en Inzá, La Plata, Escalereta, Silvia y Belalcázar con el fin de trasladar personas afectadas desde los sitios de alto riesgo como la Mesa de Caloto, Tóez y Mosoco, entre otros. Este operativo, realizado con una flota que llegó a tener 27 helicópteros, movilizó cerca de 10.000 personas en un lapso de cuatro días.

Simultáneamente se trasladaron elementos básicos de subsistencia, alimentos y alojamientos temporales a 119 sitios y campamentos dispersos en el área (aproximadamente 10.000 kilómetros cuadrados) y a 24 albergues en los cuales se atendieron cerca de 32.000 personas afectadas.

El sismo afectó severamente las comunidades localizadas en la zona epicentral. Lo abrupto del relieve, las extremas condiciones hidrometeorológicas y la dificultad en las comunicaciones, impidió a las autoridades locales dimensionar en forma rápida el escenario de la afectación. Sin embargo, el operativo conjunto que se realizó durante el primer mes no tiene precedentes en la historia del país.

Desde Bogotá, en los primeros veinte días, se trasladaron a Neiva y Popayán 1.902 toneladas. Desde las bodegas en el aeropuerto de Neiva se despacharon a la zona de desastre 1.217

toneladas de ayuda y desde Popayán cerca de 275 toneladas vía terrestre. La flota de helicópteros de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Policía Nacional, de los Estados Unidos y Ecuador y los contratados por el Fondo Nacional de Calamidades, movilizaron 1.185 toneladas y transportaron 12.461 pasajeros y 158 heridos durante 1.032 horas de vuelo en conjunto. (Ver anexo Operación Aérea)

Cuadro 3

Consolidado del operativo durante el primer mes				
	CENTRO DE OPERACION	NUMERO	PERSONAS ATENDIDAS	
ALBERGUES	Neiva	3	293	
	La plata	5	2,182	
	Inza	7	840	
	Belalcazar	9	4,200	
	Subtotal	24	7,515	
CAMPAMENTOS	Inza	27	3,397	
	Belalcazar	50	9,238	
	Escalereta	18	8,582	
	Popayan	3	1,500	
	Silvia	12	2,080	
	Toribio	4	0	
	La tolda	5	0	
	Subtotal	119	24,797	
OPERACION AEREA	INTERNACIONAL	NACIONAL	TOTAL	
Horas de Vuelo:	174	1,423	1,597	
Personas Transportadas	1,632	18,399	20,031	
Heridos Transportados	158	158		
Carga Transportadas (ton.)	611	1,724	2,335	

No obstante la reacción interinstitucional inmediata y la movilización del nivel nacional, la falta de una oportuna y permanente información oficial, durante los primeros días, acerca de la situación y de los operativos que se adelantaban, causó una infortunada imagen de aparente ausencia o falta de presencia institucional. Este hecho desató apreciaciones ligeras y críticas de algunos medios de comunicación en el momento de la crisis, que favorecieron subjetividades acerca de la eficiencia de la respuesta, las funciones y las competencias de las entidades operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Dicha situación confundió a la opinión pública y generó expectativas irreales acerca de la agilidad y el cubrimiento con que se debió realizar la atención de la población afectada; operativo que en las condiciones reales de la crisis no era posible realizar en menor tiempo y con un mayor grado de efectividad.

Estabilización de la Asistencia

Las actividades de apoyo básico a la población afectada en los alojamientos y campamentos temporales, el restablecimiento de las comunicaciones terrestres y de radio, la relocalización de población en sus sitios de origen, los análisis técnicos sobre el sismo y sus eventos consecuentes, los estudios de carácter geotécnico y demás para establecer las zonas que no presentan peligro para la futura reconstrucción de los poblados, y el apoyo para las tareas iniciales de rehabilitación social y económica fueron las tareas fundamentales para la estabilización de la asistencia.

La DNPAD impulsó el proceso de reubicación temporal de las personas afectadas, concertando con las comunidades, los sitios o lugares de los campamentos o "albergues de paso" que con base en los estudios preliminares del INGEOMINAS fueron considerados aptos por no presentar riesgo. Para la reubicación definitiva se adelantan los estudios técnicos necesarios que permitan garantizar la seguridad e integridad de la población.

Con base en la información del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Cauca se estima que aproximadamente 19.000 personas fueron relocalizadas a ocho (8) campamentos transitorios localizados en sitios ubicados en Lame, Taravira, Suin, Mesa de Talaga, Rodeo, Guapio, Mesa de Avirama y Belalcázar.

Cerca de 7.200 personas fueron trasladadas a ocho (8) alojamientos de paso localizados en Caloto, Escalereta, Miraflores, Silvia, Novirao, El Hato (Inzá), Popayán y La Plata. Estos sitios cuentan con apoyo en suministros en forma permanente, comunicaciones, atención médica, servicios de agua, energía, manejo de desechos sólidos y excretas y herramientas de trabajo. (Ver anexo Reubicación Transitoria)

Información sobre alojamientos de paso - Reubicación transitoria			
CAMPAMENTOS			
PUNTO PRINCIPAL	ZONA SATELITAL	HABITANTES	SUB-TOTALES
LAME		500	
	Cabuyo	177	
	Cuartel	320	
	Tierrablanca	160	1,157
TARAVIRA		753	
	Montecruz	881	
	Chachucue	180	1,814
SUIN		203	
	Chinas	430	
	Guaquiyo	150	783
MESA DE TALAGA		390	
	Talaga Centro	250	
	Crucero de Talaga	171	
	Quebrada-Arriba	120	931
RODEO		103	
	Alto Rey	31	
	La María	43	

	Guamo	23	
	Pueblo Nuevo	18	
	La Mesa del Hato	58	276
GUAPIO		360	
	Calderitas	172	532
MESA DE AVIRAMA		852	
	Mesa de San Miguel	51	
	Agua Bendita	33	
	Avirama	273	1,209
OTROS	Distintos Sitios		10
TOTAL			16,702
ALOJAMIENTOS TEMPORALES			
MUNICIPIO	SECTOR	HABITANTES	SUB-TOTALES
TOTORO	Resguardo Novirao	2,155	2,155
SILVIA	Resguardo Ambalo	974	
	Sitio: Miraflores		
	Resguardo Ambachico	282	
	Sitio: Ambachico		
	Resguardo Ambalo	138	
	Sitio: Chero		
	Casco Urbano Local	98	1,492
PAEZ	Resguardo Mosoco	370	
	Sitio: Escalereta		370
LA PLATA	Casco Urbano	592	592
NEIVA	Escuela la Esperanza	245	245
CALOTO	Resguardo Huellas	542	
	Sitio: La Selva		
	Sitio: Bodega Alta		542
INZA	Resguardo S. Andrés de Pisimbala	296	
	Sitio: El Hato		
	Casco Urbano	130	
	El Llano	149	575
POPAYAN	Asociación de Damnificados	935	
	Colegio Liceo Nacional	285	1,22
TOTAL			7,191

La comunidad afectada se ha integrado y ha venido participando activamente en este proceso, con el apoyo de las entidades del sector público y privado del orden nacional, regional y local.

El Fondo Nacional de Calamidades, hasta principios de septiembre de 1994 había aportado para sólo la atención de la emergencia, cerca de 3.249 millones de pesos, (US \$4'061.250) de los cuales 938 han sido para cubrir los costos de helicópteros, 191 para el pago de alimentos, 138 para combustible, 953 para construcción de alojamientos temporales y 1.029 para suministros en general y otros gastos. Esto sin contar los recursos de operación, los gastos de las entidades de respuesta a la emergencia, las donaciones nacionales y los apoyos y servicios internacionales. La DNPAD coordina con las instituciones competentes la atención de la emergencia, buscando estabilizar las condiciones de vida en el área y realizar la transición de la

fase de emergencia a la fase de rehabilitación y recuperación, proceso de transmisión que se estima dure, en términos generales, hasta principios de 1995 y cuyos costos sean del orden del doble de los tenidos hasta el momento.

SÍNTESIS DE PLANTEAMIENTOS PARA LA REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Teniendo en cuenta las características especiales de la población afectada, la cual en su mayoría corresponde a poblaciones indígenas, el Gobierno Nacional consideró conveniente la creación de una corporación para la rehabilitación y reconstrucción que se encargará de orientar, coordinar y concertar los proyectos de recuperación de la zona afectada. Recurriendo al artículo 215 de la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia por grave calamidad pública y ambiental y expidió decretos mediante los cuales se creó la Corporación NASA KIWE ("Tierra de la gente" en lengua paez) y se tomaron otras medidas complementarias para facilitar los procesos de reconstrucción.

La Corporación NASA KIWE inició la formulación de un plan integral de Reconstrucción y Desarrollo Sostenible, para lo cual cuenta con el respaldo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Además de las funciones de ejecución, la corporación tiene funciones de coordinación, concertación e interlocución con las comunidades afectadas.

Para efectos de complementar las disposiciones antes mencionadas y teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos que se activan de acuerdo con la legislación prevista bajo el régimen de la situación de desastre declarada, según el Decreto Ley 919 de 1989, el Presidente de la República declaró mediante decreto la situación de desastre el día 6 de septiembre del año en curso. Esta declaratoria indica, que el plan de acción específico debe ser elaborado conjuntamente por la Corporación NASA KIWE y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -DNPAD- y es de obligatorio cumplimiento por parte de las instituciones involucradas del orden nacional, regional y local.

El Gobierno Nacional, con el fin de facilitar los procesos de rehabilitación y reconstrucción redestinó recursos del presupuesto nacional que permitirán, estabilizada la atención de la emergencia, hacer el tránsito paulatino a los programas de recuperación de la zona afectada, los cuales bajo la orientación de la Corporación NASA KIWE serán ejecutados por las entidades del Sistema Nacional y por ONGs, concertando con los niveles locales y respetando las tradiciones culturales y sociales de las comunidades afectadas.

Todo proceso de recuperación está enmarcado por cuatro períodos generales más o menos claros en todos los casos:

1. La atención a las personas que incluye soluciones provisionales de vivienda por ejemplo pero que desde el punto de vista de la reconstrucción permite realizar el diagnóstico de daños que va a servir de base para ella. Para el efecto la Corporación debe sistematizar la información que al respecto han obtenido los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres de Cauca y Huila.

2. Una etapa que se caracteriza por la formulación inicial de los proyectos y la organización de los esquemas de coordinación concertación y financiación de los mismos. Esta etapa debe ser la máxima prioridad de la Corporación priorizando los proyectos inmediatos y evidentes. Esta etapa sienta las bases tanto para el trabajo interinstitucional como para el trabajo con las comunidades: significa una primera instancia de consulta y participación.
3. Una etapa caracterizada por actividades de gestión complementación de programas y proyectos búsqueda de financiación y de ejecutores coordinación tanto con comunidades como con autoridades locales. En esta etapa se manifiestan problemas típicos: lentitudes administrativas bajo nivel de respuesta de entidades públicas y privadas trabas en la aprobación de proyectos etc. Es la menos perceptible para las comunidades y junto con la anterior frente a las expectativas iniciales crea mayores niveles de frustración.
4. La iniciación y desarrollo de las obras período en el cual dependiendo de su manejo se superan los problemas planteados o se profundiza la frustración y el desencanto pudiéndose llegar al fracaso del programa.

Sectores y Operaciones Directas de la Reconstrucción

Este aspecto básico, es entendido como la rehabilitación de los sectores directamente afectados por el impacto, o sea aquellas áreas que se destruyeron o averiaron, alterando las condiciones de vida existentes en la zona y los procesos en vías de desarrollo. Estos sectores son identificados con la evaluación preliminar de daños realizada en el momento de la atención, y desarrollados a través de operaciones que definan un compromiso de acción institucional. Para el caso del desastre de Cauca y Huila la DNPAD ha identificado las siguientes operaciones como directas al proceso de rehabilitación; esto con base a las evaluaciones previas realizadas en las zona de impacto.

1. Reconstrucción y/o reparación de vivienda urbana y rural.
2. Reconstrucción y/o reparación de vías de comunicación.
3. Reconstrucción y/o reparación de servicios básicos (Salud, Educación, Recreación, Infraestructura sanitaria).
4. Rehabilitación y comercialización de la producción agropecuaria.
5. Reposición de tierras que por su deterioro con el impacto son hoy inservibles.
6. Recuperación ambiental de zonas físicas afectadas (Bosques, Cuencas hídricas, Laderas).
7. Limpieza represa Betania.

Estas operaciones las debe afrontar el proceso de rehabilitación a través de los organismos públicos y privados competentes, con el apoyo y asesoría de personal idóneo en cada sector, (contratistas, ONGs) bajo los criterios de coordinación, articulación y complementación de

recursos. También, se debe definir un tiempo para el desarrollo de las mismas; con lo cual se establecerá preliminarmente el tiempo de duración del proceso de rehabilitación.

Sectores y Operaciones Indirectas de la Reconstrucción

Se entiende por operaciones indirectas al proceso de rehabilitación, todas aquéllas que corresponden a las necesidades insatisfechas y sectores socio-económicos inherentes al proceso normal de desarrollo que se daba en la región, las cuales se hicieron manifiestas con el impacto, agudizándose sus problemas y contradicciones sociales.

El proceso de rehabilitación debe, con base en las evaluaciones previas y con la comunidad afectada, identificarlas y promocionarlas con el propósito de lograr ajustarlas a las condiciones actuales y fortaleciéndolas para que continúen dentro del proceso de desarrollo normal. Bajo este parámetro el proceso de recuperación no es responsable de su desarrollo en sí, ni puede definir o exigir a los organismos públicos o privados compromiso temporal de su ejecución. Conforme a las evaluaciones previas allí se hicieron manifiestas las siguientes operaciones:

1. Promoción de una política de ordenamiento territorial, uso de la tierra y modificación de resguardos.
2. Fortalecimiento de las formas de organización comunitaria de los grupos étnicos.
3. Promoción de políticas educativas coherentes a los aspectos socioculturales y realidades de la región.
4. Promoción para la formulación y gestión de proyectos comunitarios para la prevención y/o atención de los desastres.
5. Promoción de procesos de producción y comercialización para el desarrollo económico de la región.
6. Integración de la región afectada al contexto departamental y nacional.

Estas operaciones requieren de una estrategia de concertación entre instituciones y comunidad, ajustada a las políticas de desarrollo nacional, regional y local.

Responsabilidades de la Gerencia de Rehabilitación y de Reconstrucción (Corporación Nasa Kiwe):

Es importante definir y entender -con base a la situación presentada, la realidad de la región y las necesidades generadas por el impacto- la misión, funciones y competencias del organismo creado para liderar el proceso de rehabilitación, con el fin de orientar sus reglas de direccionalidad, responsabilidad y gobernabilidad. En este sentido, conocida preliminarmente la

situación dada y evaluadas algunas condiciones institucionales y sociales, se hace necesario que el organismo coordinador del proceso de rehabilitación asuma las siguientes funciones:

1. Coordinación institucional logrando el soporte y apoyo de los organismos públicos y privados, en aras de integrar y optimizar sus recursos y esfuerzos para la ejecución de las operaciones de rehabilitación en cada entidad.
2. La creación de formas organizativas comunitarias, para lograr la participación de la población en los niveles de decisión, ejecución y control de las operaciones de rehabilitación.
3. La identificación de los recursos económicos, técnicos, cognoscitivos y organizativos disponibles a nivel local, departamental, nacional e internacional para el desarrollo del proceso de rehabilitación.
4. Seguimiento de proyectos y monitoreo de la acción institucional y comunitaria y la socialización de la información hacia la población y entidades públicas y privadas.
5. La dirección y administración del personal contratado, ONGs y consultores de apoyo e instalación del soporte logístico.
6. La planificación interinstitucional para el desarrollo de las áreas de trabajo o puntos fundamentales del proceso de rehabilitación.

Recomendaciones y Orientaciones para la Corporación Nasa Kiwe

1. No obstante su capacidad de ejecución, la cual es una ventaja para cierto tipo de actividades, la Corporación NASA KIWE debe ser básicamente coordinadora, orientadora y un instrumento institucional de concertación e interlocución de las entidades del Estado con las comunidades afectadas. Ello implica desarrollar una estrategia tipo Gerencia de Reconstrucción, como las que se han configurado en Antioquia y Chocó por el terremoto del Atrato Medio (Murindó) y otros desastres, o en el Valle del Cauca por la avalancha del río Fraile en Florida. Dicha estrategia debe permitir:

La definición de áreas territoriales de solución, a partir de la información de la afectación, con el objeto de:

- Formular proyectos correspondientes a necesidades.
 - Ubicar "dolientes o padrinos" para la formulación y ejecución de los proyectos.
 - Verter dichos proyectos sobre áreas territoriales que pueden ser, en este caso, resguardos, municipios, veredas, etc.
2. El problema de la reconstrucción debe "sectorizarse" con el fin de definir labores inmediatas, diferenciando las soluciones para el Huila y el Cauca y desarrollando estrategias distintas para la población que quedó en la zona y la que fue "relocalizada" temporalmente.
 3. La fase de "atención de la emergencia" para estabilizarse requiere solucionar, como aspecto prioritario, el problema de las vías de comunicación. La gestión de la Corporación en relación con este punto es fundamental.

4. El mejoramiento de las condiciones de la población, particularmente de la que se encuentra en carpas es inaplazable. Mientras se hace la concertación, formulación y ejecución de las soluciones definitivas, este mejoramiento puede realizarse de dos maneras:
 - Mediante la terminación de los "alojamientos de paso" contratados por la DNPAD/Fondo de Calamidades con la Corporación "Minuto de Dios" y Servivienda (lo cual está relativamente avanzado), y
 - Mediante el desarrollo de proyectos inmediatos de mejoramiento y reparación de vivienda con los recursos ya dispuestos por el INURBE y la Caja Agraria, bajo la coordinación de la Corporación NASA KIWE.
5. La Corporación, en lo posible debe apoyarse en la DNPAD y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, dada su capacidad de convocatoria y la capacidad de coordinación que tiene. Dicho Sistema Nacional lo componen todas las instituciones del Estado del orden nacional, departamental y municipal que mediante la figura de comités, de acuerdo con el ámbito de su competencia, tienen funciones y responsabilidades fundamentales para la formulación, concertación, aplicación de recursos y ejecución de proyectos de rehabilitación y recuperación.
6. Es urgente que la Corporación defina una estrategia con base en lo anterior y formule, cuanto antes, un plan de acción por sectores y por territorios. Lo que significa proyectos de vivienda, infraestructura, salud, educación, producción, medio ambiente, etc. con diferentes prioridades, definiendo para los mismos los "padrinos" institucionales públicos o privados, en donde pueden jugar un papel fundamental los ONGs. Dichos proyectos deben valorarse y se les debe definir su tiempo de ejecución tan pronto como sea posible, con el fin de negociar con cada institución o Ministerio su ejecución y definir los vacíos que deben llenarse con apoyo de las redes de ONGs y la posible colaboración internacional.
7. El alcance del plan de acción o reconstrucción debe ser explícitamente reponer lo que existía y estabilizar las condiciones de vida previas al desastre, procurando en lo posible su mejoramiento. En otras palabras el propósito debe ser lograr que las comunidades puedan continuar su proceso de desarrollo aprovechando la oportunidad para mejorar colateralmente lo que sea posible. Una indefinición o falsa expectativa puede desatar situaciones difíciles de manejar.
8. El inmediatismo espontáneo o inducido que se manifiesta en ocasiones, hace que se desconozcan los tiempos y los plazos necesarios para la concertación y formulación de un proyecto o, para una vez formulado, obtener los recursos y encontrar el "padrino" que lo ejecute. En general estos tiempos de gestión son, para las comunidades, tiempo muerto y tienden a manifestarse en frustración o desencanto, por una parte, o en actitudes reivindicativas frente a la lentitud del proceso, por otra. Situación que en este caso es más delicada y explosiva.
9. En consecuencia, la formulación y concertación completa del plan de reconstrucción no debe impedir la inmediata ejecución de proyectos ineludibles que son evidentes y de máxima prioridad, lo cual debe estar acompañado de una campaña de divulgación continua que ilustre las acciones a través de los medios de comunicación. De lo contrario debido a las condiciones de "urgencia" de las soluciones básicas se pueden iniciar manifestaciones de descontento e incluso de alteración del orden público.

LISTADO DE SIGLAS

DNPAD: Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

IDEMA: Instituto de Mercado Agropecuario

INGEOMINAS: Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química

ISA: Interconexión Eléctrica S. A.

ONG: Organismo No Gubernamental

OSSO: Observatorio Sismológico del Sur Occidente

NASA KIWE: "Tierra de la Gente" en lengua paez

CRC: Corporación Regional del Cauca

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

PNR: Plan Nacional de Rehabilitación

INURBE: Instituto Nacional de la Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social

FIS: Fondo de Inversión Social

TELECOM: Instituto Nacional de Telecomunicaciones

TIERRA DE LA GENTE PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA CORPORACIÓN NASA KIWE

Gustavo Wilches-Chaux

Corporación NASA KIWE

Las necesidades planteadas por las características geográficas, sociales y culturales de la zona afectada en el desastre del Páez y un indudable proceso de negociación entre distintos actores institucionales involucrados en el caso, han dado como resultado una entidad ad hoc para la reconstrucción de la cuenca del Páez y zonas aledañas: la Corporación NASA KIWE. Aunque se trata de una entidad ad hoc como muchas en su género, está parece peculiar en sus funciones y orientación al plantearse evitar el impenitente paralelismo de este tipo de entidades frente a las responsabilidades de los sectores del Estado, los derechos de las organizaciones locales y regionales, las ONGs y, también, frente a los sistemas nacionales de prevención y atención de desastres que, en el caso de Colombia, se trata de uno de los más evolucionados de América Latina. En el siguiente documento que publicamos, Gustavo Wilches-Chaux – Director Ejecutivo de la Corporación- describe, a los cuatro meses de creada esta institución, los principios orientadores y las primeras acciones en esta perspectiva.

PRINCIPIOS ORIENTADORES

1. La Corporación NASA KIWE es la institución que crea el Estado colombiano para coordinar las actividades de los distintos organismos públicos, tendientes a apoyar el proceso de recuperación de la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994 y sus efectos colaterales. En consecuencia, la Corporación por regla general no asumirá las responsabilidades que normalmente corresponden a los distintos organismos del Estado en sus campos de acción específicos, pero podrá ejecutar directamente o mediante convenios interinstitucionales, acciones de reconstrucción, adquisición de tierras y recuperación y desarrollo sostenible de las comunidades afectadas, cuando las circunstancias lo exijan.
2. Los recursos de inversión de la Corporación NASA KIWE se utilizarán para la financiación de proyectos que fortalezcan la capacidad de las comunidades locales para garantizar su desarrollo sostenible en el largo plazo.

Los principales objetivos de la Corporación son los siguientes:

- a. Coordinar en asociación con la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD) el diseño y ejecución de un PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA y garantizar la real participación y capacidad de decisión de las comunidades y de sus instancias representativas en las distintas etapas. Para el efecto la Corporación tendrá en cuenta la diversidad étnica y cultural existente en la zona, la cual surge de la existencia de comunidades indígenas de distintos grupos étnicos y de comunidades mestizas y negras de características urbanas y rurales.

- b. Asignar de acuerdo con el PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA, los recursos de donación que con destino a la zona afectada se canalicen a través del Estado colombiano en sus distintas agencias e instancias. La Corporación administrará las donaciones que se coloquen bajo su cuidado bajo la modalidad de mandato o fiducia (atendiendo la voluntad expresa del donante cuando sea del caso), sin que éstas entren a formar parte ni del presupuesto nacional ni de su patrimonio.
- c. Garantizar que la acción e inversión de las instituciones públicas en la zona afectada, se lleven a cabo dentro del marco del PLAN GENERAL, de manera armónica y concertada, y teniendo en cuenta los criterios de integralidad e inter-disciplinarietà que deben regir en cualquier decisión que se tome sobre la zona, de conformidad con el artículo 3° del Decreto No. 2108 de 1994, los lineamientos del plan, serán de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas de los niveles nacional, regional y local.
3. La Corporación propiciará la integración al diseño y ejecución del PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA, de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, universidades públicas y privadas y en general, agencias e instituciones no pertenecientes al Gobierno de Colombia que estén ejecutando o planeen ejecutar en la zona acciones con objetivos similares o complementarios a los de la Corporación. El propósito de la Corporación no es monopolizar ni centralizar recursos, sino propender por la inversión armónica y concertada de los mismos.
4. Como principio fundamental del trabajo se deberá evitar que la zona se convierta en escenario de activismo desorganizado o de competencias y celos institucionales entre entidades públicas o entre organismos no gubernamentales, a costa de los verdaderos intereses y prioridades de la comunidad afectada. Se privilegiarán aquellas propuestas tendientes a integrar recursos alrededor de objetivos comunes, concretos y claros.
5. EL PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA estará orientado según el enfoque de procesos, pero determinará de manera concreta y en la medida de lo posible, los distintos productos que se esperan obtener de cada proceso. Se privilegiarán las actividades capaces de producir efectos sinérgicos, es decir, que no solamente conlleven a productos físicos o económicos, sino que estimulen el fortalecimiento de procesos de organización, capacitación y en general crecimiento humano individual y colectivo. Se deberá tener en cuenta que la diversidad de ecosistemas, etnias y culturas presentes en la zona afectada, conlleva a una diversidad de ritmos y proyectos de vida que deben ser respetados, como garantía de que la obtención de productos físicos o económicos no se alcanzará a costa de los procesos ecológicos, culturales y sociales.
6. El proceso de diseño participativo del PLAN GENERAL, constituye un objetivo de recuperación y desarrollo sostenible en sí mismo. Por lo tanto, no debe pensarse que el "trabajo práctico" comienza sólo después de formulado y concertado dicho PLAN, sino que las distintas etapas que conlleven a obtenerlo deben entenderse como parte del proceso central de recuperación y desarrollo de la zona afectada.
7. Las acciones tendientes a la recuperación y desarrollo sostenible de la zona afectada, se entenderán simultáneamente como procesos de educación y como procesos de concertación entre los distintos actores presentes o que intervengan en la zona. Como

procesos de educación propiciarán, entre otros, los diálogos entre saberes académicos y tradicionales, entre funcionarios públicos y miembros de organizaciones no gubernamentales, entre instituciones del Estado y autoridades locales o tradicionales, entre imaginarios y cosmovisiones aparentemente irreconciliables. Como procesos de concertación reconocerán la diversidad y complejidad de los actores, intereses y conflictos existentes en la zona afectada y sus alrededores, y propiciarán la negociación pacífica de los mismos a través de la concertación y del diálogo. En esa medida el PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA no dependerá solamente de la existencia de recursos científicos, técnicos o económicos, sino especialmente de las actitudes y aptitudes de sus diseñadores, ejecutores y evaluadores, tanto institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) como comunitarios.

8. La Corporación entiende que la recuperación y el desarrollo sostenible de la zona afectada, tendientes a la construcción de una nueva relación entre los ecosistemas y las comunidades y a obtener como objetivo final el mejoramiento de la calidad integral de vida de los habitantes de la zona, sólo se justifican y se alcanzan CON LA GENTE, POR LA GENTE Y PARA LA GENTE. Por lo tanto, se propiciarán las condiciones que garanticen la participación de las comunidades en los procesos que conllevarán a la recuperación ecológica, económica, social y cultural de la zona afectada.
9. Los resultados de los estudios científicos adelantados por INGEOMINAS con el concurso de expertos internacionales, y las experiencias posteriores a desastres similares en otras regiones de Colombia y del mundo, indican que con el tiempo la mayoría de las zonas afectadas por los efectos del sismo podrán recuperarse y utilizarse nuevamente para fines productivos y en algunos casos para fines habitacionales, aunque deberá tenerse especial cuidado en evitar el reasentamiento de comunidades con fines de vivienda (especialmente agrupada) en las zonas de riesgo por deslizamiento o avalancha (normalmente el riesgo sísmico, presente en toda la región andina colombiana, se puede manejar mediante técnicas de construcción adecuadas). En la mayoría de los lugares no habitables, no solamente son posibles sino necesarias las prácticas de cultivo con un adecuado manejo de suelos y de aguas, como una forma de ayudar a sanar y a estabilizar los ecosistemas afectados y de evitar nuevos desastres.

Cuando las condiciones ambientales lo permitan, se privilegiará el retorno de las comunidades desplazadas a sus lugares de origen o a lugares cercanos y en todos los casos se realizará un estudio detallado de las condiciones de riesgo para garantizar su seguridad dentro de lo humano y técnicamente posible. Se acompañará a las comunidades con la asesoría y los recursos necesarios hasta alcanzar su reasentamiento definitivo.

10. En virtud de lo anterior y para evitar la dispersión de los recursos de diverso origen destinados a la recuperación de la zona afectada, la adquisición de tierras por fuera de dicha zona tendrá como objetivo claro garantizarles a las comunidades desplazadas unas condiciones básicas de existencia que les permitan reiniciar una nueva vida en territorio propio y simultáneamente acompañar a la zona afectada mientras sana. En sus aspectos científicos, técnicos y culturales, ese acompañamiento se concertará entre los cabildos, los The Walas, o "médicos tradicionales", la Corporación NASA KIWE, las organizaciones no indígenas (si fuere del caso), los gobiernos locales y los organismos gubernamentales y no gubernamentales que forman parte del Sistema Nacional del Ambiente.

El territorio destruido por los efectos del sismo seguirá siendo de propiedad de los respectivos resguardos y en consecuencia las tierras de reubicación tendrán el carácter de complementarias.

La Corporación es consciente de la existencia de un conflicto de muchos años por la tierra especialmente en el Cauca, pero también entiende que dicho conflicto, cuyo principal escenario está por fuera de la cuenca del Páez, no se puede solucionar en pocos meses con motivo del terremoto, ni que los recursos para la recuperación de la zona de desastre se pueden utilizar en solucionarlo. Se procurará sí, que las decisiones que se tomen dentro del PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA no contribuyan a agravar o a extender ese conflicto.

11. En la selección y adquisición de tierras para la reubicación definitiva de las comunidades desplazadas, se tendrá en cuenta la ausencia de riesgos de origen natural (deslizamiento, avalancha), de riesgos ambientales (riesgo de deterioro de ecosistemas críticos como consecuencia del asentamiento de nuevas comunidades) y de riesgo social. Se evitará en lo posible reubicar a las comunidades en zonas en donde existan conflictos previos por la tenencia de la tierra y se privilegiará la negociación voluntaria y concertada de los predios sobre la expropiación administrativa. Asimismo, en lo posible se buscará que el asentamiento de las comunidades en sus nuevos territorios conlleve beneficios para los vecinos de la zona (apertura de vías, mejoramiento de la infraestructura de salud y educación, etc.) como un elemento en favor de que las comunidades sean bienvenidas en sus nuevos territorios.
12. El Ministerio del Ambiente, la Corporación NASA KIWE y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), con el concurso de INGEOMINAS y de otras entidades pertenecientes al Sistema Nacional del Ambiente (SINA) y al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (del cual forma parte la Corporación NASA KIWE), y con la participación de las comunidades y de sus autoridades, elaborarán un estudio de zonificación de la cuenca del Páez y zonas aledañas, el cual servirá de base para el PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA. El PLAN y la zonificación en que se base, respetarán la propiedad de los resguardos indígenas sobre aquellas áreas que deban destinarse exclusivamente a reservas forestales o cuya recuperación dependa de procesos de sucesión natural de largo plazo con o sin intervención humana. Las autoridades ambientales y las comunidades concertarán las medidas necesarias para evitar los asentamientos humanos en dichas áreas.

Se buscará la protección y recuperación de la biodiversidad e integridad de los ecosistemas tanto de la zona afectada como de los territorios de reubicación de las comunidades desplazadas, con énfasis en el manejo adecuado de páramos, bosques nativos, lagunas y fuentes de agua. La Corporación NASA KIWE reconoce los vínculos estrechos y mutuamente dependientes e inseparables, entre la identidad cultural y la biodiversidad e integridad de los ecosistemas que las comunidades ocupan.

13. La Corporación entiende que las acciones adelantadas durante la emergencia por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), los comités Regionales de Emergencia del Huila y del Cauca, los organismos de socorro, las Fuerzas Militares y de Policía y en general las instituciones públicas y privadas pertenecientes al Sistema, así como por parte de las agencias internacionales presentes en la zona de

desastre, constituyen los cimientos sobre los cuales se están comenzando ya a construir las siguientes etapas: rehabilitación, recuperación y desarrollo sostenible. En la transición entre la emergencia y las etapas siguientes, se deben dar los pasos necesarios para que los apoyos de todo tipo que reciben las comunidades afectadas dejen de tener la necesaria connotación inicial de "auxilios a damnificados" y se conviertan en insumos para los procesos de autogestión comunitaria que deben caracterizar las nuevas etapas.

14. Todos los seres vivos, incluyendo las comunidades humanas y sus ecosistemas, poseen "mecanismos de superación" que les permiten transformarse creativamente como resultado de las crisis. La Corporación NASA KIWE entiende su propia función y la de los distintos actores externos que intervienen o intervendrán en la zona de desastre, como el papel que cumplen las medicinas biológicas sobre los organismos afectados por alguna dolencia: no sustituyen el sistema inmunológico que le permite al organismo enfermo asumir el protagonismo de su proceso curativo, sino que lo fortalecen a través de estímulos de energía que el mismo organismo se encarga de procesar según sus propias carencias y necesidades. Esos estímulos de energía, representados en este caso por los aportes económicos, metodológicos o técnicos que realicemos en la zona de los actores externos, deben reconocer en las distintas expresiones de la cultura de las comunidades locales, su relación con la naturaleza, su concepción de la vivienda, sus prácticas productivas, etc., la columna vertebral de sus sistema inmunológico y de sus posibilidades creativas.
15. Si bien la Corporación NASA KIWE no tiene una fecha fija establecida para culminar sus funciones, se espera que a más tardar en diciembre de 1995 haya logrado poner en marcha los procesos que en el mediano y en el largo plazo conllevarán a la recuperación de la zona de desastre y al desarrollo sostenible de las comunidades afectadas. Si ello es posible, a esa fecha habrá cumplido los objetivos para los cuales fue creada y las instituciones con jurisdicción sobre la zona, los gobiernos locales y las comunidades con sus organizaciones y sus autoridades civiles o tradicionales, deberán estar en condiciones de reasumir totalmente y como parte de su actividad normal la gestión de esos procesos. Se aspira entonces a que los lineamientos del PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA se incorporen a los planes municipales y que las comunidades mismas se apropien de ellos, especialmente en cuanto faciliten la construcción de una cultura participativa y democrática, contribuyan a la consolidación de la diversidad cultural y étnica y al respeto a las diferencias y particularidades, y aporten a mejorar la calidad de vida y las relaciones de la comunidad con el entorno. En este punto resulta especialmente importante que el componente de prevención de desastres (con aplicación concreta a las características de la zona) se incorpore a todos los planes gubernamentales y comunitarios y que a través de la educación formal y no formal entre a formar parte de una nueva cultura de convivencia mutuamente armónica entre la comunidad humana y el ambiente que la circunda.

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN EN LA ZONA DE DESASTRE

La estrategia propuesta para la intervención de la Corporación NASA KIWE en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio y sus efectos colaterales comprende tres aspectos:

1. Reubicación de las comunidades cuyos territorios no pueden volver a ser habitados (con tratamientos particulares para las comunidades indígenas y no indígenas).

2. Reestablecimiento de condiciones que les permitan normalizar su situación a las comunidades que pueden permanecer en la zona.
3. Atención a zonas periféricas del Cauca y el Huila teniendo en cuenta sus particularidades.
1. Reubicación definitiva de las comunidades indígenas desplazadas de sus territorios de origen, para lo cual se requiere adquisición de nuevas tierras. Dicha reubicación tiene por objetivo garantizarles a las comunidades unas condiciones básicas de existencia que les permitan reiniciar una nueva vida en territorio propio y simultáneamente acompañar a la zona afectada mientras sana. La reubicación se complementará con el apoyo a las comunidades hasta que logren normalizar su situación en términos de vivienda, saneamiento ambiental, proyectos productivos y gestión ambiental dentro de una concepción de desarrollo sostenible. Las prioridades para estas comunidades son, en ese orden, las siguientes:
 - a. Adquisición de tierras complementarias a las de los resguardos de origen.
 - b. Facilidades para adelantar proyectos que les permitan recobrar su capacidad productiva.
 - c. Infraestructura de servicios (educación, salud, saneamiento ambiental, etc.)
 - d. Vivienda.

Un gran número de familias no indígenas ubicadas en albergues de Neiva, Popayán y La Plata han expresado su deseo de reubicarse en nuevos barrios en esas ciudades, para lo cual se están estudiando distintas alternativas. Sin embargo, es de esperarse que en la medida en que se vayan normalizando las condiciones de la zona afectada, algunas de esas familias estén en disposición de regresar a sus lugares de origen. Para estas familias resultan prioritarias la vivienda y la generación de ingresos, a través de actividades productivas que les permitan adecuarse a sus nuevas realidades.

2. Reestablecimiento de condiciones que les permitan normalizar su situación a las comunidades que pueden permanecer en la zona. Por lo menos dos terceras partes de los habitantes de la cuenca del Páez permanecen y van a continuar en la zona. Para estas comunidades la Corporación ha identificado las siguientes prioridades:
 - a. "Revivir" a Belalcázar como capital política, económica y religiosa de la zona afectada, teniendo en cuenta que con excepción de la zona de riesgo por avalancha, la población no resultó afectada y puede continuar siendo habitada. De allí que se consideren de máxima importancia obras de beneficio colectivo como la reconstrucción y mejoramiento de la vía de acceso, la construcción del nuevo Hospital y de la nueva Escuela Normal, la construcción de la planta de tratamiento del acueducto y la dotación de un sistema adecuado de telecomunicaciones, así como la concertación con los cabildos vecinos a la zona urbana y la definición de otros terrenos para la construcción de los barrios que fueron destruidos por la avalancha o que quedaron en zona de riesgo. La inversión prevista en la zona de por lo menos cincuenta mil millones de pesos en dos años, va a significar una "bonanza" sin precedentes que necesariamente va a influir sobre Belalcázar.
 - b. Apertura de vías que permitan la movilización de las comunidades dentro de la zona y hacia el exterior de la misma, transporte de insumos, cosechas y materiales de construcción, etc. La Corporación ha asignado recursos para la reconstrucción de caminos de pico y pala y

puentes peatonales, para la reconstrucción y mantenimiento de vías y para la instalación de puentes vehiculares, y el Instituto Nacional del Transporte ha recibido recursos para vías y puentes en carreteras nacionales.

- c. Facilidades para adelantar proyectos productivos.
 - d. Proyectos de gestión ambiental que permitan recuperar las áreas afectadas en distinto grado por la avalancha y preferiblemente proyectos productivos con contenido ambiental (tipo reforestación con guadua, ampliación de cafetales con sombrío, etc.). Para esto es importante contar con una zonificación ambiental de las cuencas afectadas por el terremoto, los deslizamientos y la avalancha, zonificación que además determinará aquellos lugares en donde las comunidades puedan reasentarse o permanecer asentadas con el mínimo riesgo.
 - e. Vivienda, con modalidades específicas según se trate de zonas urbanas o rurales.
3. Atención a zonas periféricas del Cauca y el Huila

Una de las mayores dificultades que presenta este desastre es el tamaño del área geográfica que resultó afectada (aproximadamente 10.000 kilómetros cuadrados), dentro de la cual existe una enorme heterogeneidad étnica, social, cultural, económica, tecnológica y de todo género y que comprende territorio de los departamentos del Cauca y del Huila. Las comunidades que habitan estas zonas que hemos denominado "periféricas" comprenden desde indígenas guambianos y paeces, afectados especialmente por el sismo, hasta empresas comunitarias y agroindustriales del Departamento del Huila que perdieron sus cultivos y parte de su infraestructura productiva. Las respuestas de la Corporación a las necesidades de esas comunidades deben, en consecuencia, ser igualmente heterogéneas, y van desde la concertación con organizaciones no gubernamentales y otras agencias del Estado por la reconstrucción y o reparación de viviendas afectadas, hasta la creación con FINAGRO de un fondo que permita otorgar créditos a bajos intereses y largo plazo para reactivación de las economías afectadas y que complementará las medidas sobre financiación de deudas aprobadas por el Gobierno Nacional.

La propuesta de distribución del presupuesto de la Corporación refleja los componentes de la presente estrategia.

ANÁLISIS DE ENTORNO DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN EN LA ZONA AFECTADA

Fortalezas:

- 1. Compromiso pleno del Gobierno Nacional.
- 2. Interés del Congreso de la República en apoyar los esfuerzos gubernamentales y comunitarios tendientes a la recuperación de la zona afectada.
- 3. Existencia de un Consejo Directivo representativo en lo posible de los distintos actores de la zona afectada y de diferentes instancias con responsabilidad en el manejo del desastre.
- 4. Existencia de un equipo humano con experiencia en administración pública, en manejo de situaciones post-desastre y en negociación de conflictos y con conocimiento de la zona y experiencia de trabajo con comunidades indígenas.

5. Presupuesto disponible de manera inmediata.
6. Claridad sobre la estrategia de intervención en la zona de desastre, a partir de unos principios orientadores adoptados de manera concertada y participativa.
7. Incorporación de la Corporación NASA KIWE al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, lo cual facilita el trabajo en llave con la Dirección Nacional del Sistema y, al menos teóricamente, la concertación con todas las instituciones que lo conforman.
8. Relativa confianza en la Corporación y sus propuestas por parte de instancias estatales, organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales.
9. Normas de carácter legal y reglamentario que facilitan la acción de la Corporación.
10. Existencia en el país de un nuevo ordenamiento constitucional con el cual los principios orientadores de la Corporación resultan plenamente coherentes.

Debilidades:

1. La principal debilidad, que poco a poco comienza a superarse, es que hasta hace apenas tres meses la Corporación solamente existía en los decretos que la crearon y que le otorgaron funciones y responsabilidades, pero sólo ahora comienza a ganar capacidad operativa.
2. En el área de comunicaciones y relaciones con los medios de comunicación hemos sido débiles, lo cual se explica en parte porque en la primera fase de organización de la Corporación no existía mucho para mostrar "hacia afuera".

Oportunidades:

1. La principal oportunidad que presenta este desastre es la de apoyar y fortalecer la organización de las comunidades de la zona y la de trabajar en permanente concertación con las autoridades tradicionales y los gobiernos locales.
2. Posibilidad de satisfacer necesidades insatisfechas en la zona afectada desde muchos años antes del desastre.
3. Posibilidad de redefinir dentro del principio del respeto a la diversidad y de la valoración de las diferencias, las relaciones entre actores y grupos sociales normalmente contrapuestos.
4. Oportunidad de generar nuevos procesos de desarrollo sostenible que contribuyan a forjar una cultura de convivencia con el ambiente y que incorporen la prevención de desastres.
5. Existencia de recursos en los municipios y resguardos indígenas como consecuencia de la Ley 60, lo cual les otorga capacidad de concertación y cofinanciación de proyectos.

Factores de dificultad:

1. Extensión geográfica (aproximadamente 10.000 kilómetros cuadrados) y enorme heterogeneidad social, étnica, política, cultural (incluyendo la diversidad lingüística) y

económica de la zona afectada, lo cual obliga a la Corporación a moverse y proponer soluciones para muy distintos escenarios. Si bien la diversidad puede ser la principal riqueza de cualquier entorno, en este caso y en términos operativos, representa una dificultad adicional para el trabajo de la Corporación en la zona.

2. Diversidad de actores con múltiples intereses, muchas veces contradictorios.
3. Problemas de aislamiento, marginalidad, desnutrición, alta mortalidad y morbilidad, ausencia estatal, manejo inadecuado de suelos y aguas, pérdida de la diversidad genética, deforestación, deterioro ecológico y, en general, baja calidad de vida, existentes desde antes del desastre y agravados como consecuencia del mismo.
4. Como resultado del terremoto, destrucción ecológica de una porción extensa de la cuenca del Páez, hasta el punto de quedar inhabitable al menos en el corto y mediano plazo.
5. Conflictos por la tenencia de la tierra en el Cauca, lo cual representa una dificultad para el asentamiento definitivo de las comunidades desplazadas en nuevos territorios.
6. Los cuatro meses transcurridos desde la creación formal de la Corporación el día 9 de junio hasta la fecha han sido de elecciones, primero presidenciales (segunda vuelta) y actualmente para gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, lo cual, especialmente ahora, contribuye a enrarecer el ambiente, de por sí complejo, de la zona afectada por el desastre en ambos departamentos.
7. Expectativas creadas en las comunidades a partir del momento mismo en que se anuncia la creación de la Corporación y se le asigna un presupuesto, sin tener en cuenta el proceso que se debe cumplir antes de que la institución adquiera una verdadera capacidad de respuesta.
8. Existencia de una "cultura" que acepta como normal la corrupción en los procesos de negociación de tierras y en el manejo de recursos del Estado.

ACTIVIDADES EJECUTADAS ENTRE EL 29 DE JUNIO Y EL 27 DE SETIEMBRE DE 1994

1. **Organización interna:** Paralelamente con las actividades tendientes a solucionar los problemas derivados del desastres del 6 de junio y a coordinar la atención a las comunidades afectadas (tarea que se ha cumplido con la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres -DNPAD- y con otras instituciones pertenecientes al sistema), ha sido necesario construir la Corporación en sí misma, pues debe tenerse en cuenta que al tomar posesión del cargo de Director hace tres meses, lo único que existía de la Corporación era los decretos presidenciales que la creaban, le otorgaban funciones, conformaban su Consejo Directivo y le asignaban un presupuesto de inversión.

En este tiempo se ha logrado configurar un equipo humano, definir unas estrategias de trabajo, enterarse de la situación en las distintas áreas temáticas, sociales y geográficas, montar las oficinas en Santafé de Bogotá y Popayán (alquilar sedes, adquirir muebles y equipos, conseguir líneas telefónicas, etc.), en iniciar el montaje de la oficina en el Huila. A partir del 1º de octubre se comenzó a montar la oficina de Belalcázar (Municipio de Páez).

Además del personal nombrado o contratado para trabajar con la Corporación y de los integrantes del Consejo Directivo que han dedicado gran parte de su tiempo a la concertación con las comunidades, integran el equipo funcionarios comisionados por la

Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC/PPCI, la Universidad del Cauca, el SENA y la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas. También trabajamos con personal de enlace de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y el PNR.

Asimismo se ha alcanzado en tres meses una capacidad operativa que debe aumentar en los próximos días, lo cual ha implicado el montaje de procedimientos administrativos, la adopción de un manual de funciones, la apertura de cuentas bancarias, la constitución de cajas menores y los demás trámites y requisitos necesarios e inevitables para poner a funcionar en la práctica un instituto del Estado. Se encuentra en proceso el traslado del área administrativa de la Corporación a la ciudad de Popayán, lo cual dará mayor agilidad para atender las necesidades de la reconstrucción en el inmediato futuro.

2. **Estudios geológicos y ambientales:** La Corporación destinó 150 millones de pesos a un convenio con INGEOMINAS para continuar los estudios geológicos y ambientales de la cuenca del Páez y a la adquisición de material fotográfico que permita realizar una zonificación que indique las posibilidades de uso de dicha cuenca. Se está adelantando también por parte de INGEOMINAS y la Corporación, con participación de la Oficina de Asuntos Indígenas y la comunidad, un estudio preliminar de riesgos del municipio de Silvia.
3. **Vías:** La reconstrucción de las vías en la zona de desastre constituye una responsabilidad del Instituto Nacional de Vías adscrito al Ministerio del Transporte. Sin embargo, la Corporación tiene entre sus áreas de trabajo la de infraestructura vial, la cual ha comenzado a coordinar con dicho Instituto la planificación del plan de recuperación de las vías de la zona de desastre. El Instituto Nacional de Vías continúa trabajando en el acceso terrestre a Belalcázar, lo cual se alcanzará de manera provisional en los próximos días. Se ha iniciado el trazado de una variante que conducirá desde Cohetando hasta Belalcázar por la zona de Gualcán y que garantizará el acceso a la capital del Municipio de Páez por un trayecto alejado de la zona de riesgo de avalancha. Entre las acciones adelantadas hasta el momento en materia de vías destacan las siguientes:
 - a. Convenio con los municipios de Páez e Inzá por valor de 550 y 250 millones de pesos respectivamente, para la reconstrucción de puentes peatonales y caminos de pico y pala. En este momento se están adelantando la localización y los diseños de 10 puentes en Páez y de 21 puentes (en promedio más cortos) en Inzá, y definiendo conjuntamente con las alcaldías respectivas los caminos a los cuales se les otorgará prioridad, a partir de un listado de 20 caminos con sus ramales para el primer municipio y de 10 caminos para el segundo. El convenio con Páez contempla además la construcción de 16 taravitas en sitios ya identificados.
 - b. Construcción en proceso de los estribos para los puentes tipo Bailey que donó el gobierno inglés para los sitios de Moras y Ricaurte.
 - c. Con cargo al convenio Corporación NASA KIWE-Comité de Cafeteros del Huila, se iniciará próximamente la construcción de las bases para el puente de Itaibe que construirá el Instituto Nacional del Transporte.
 - d. Se está iniciando la recolección de información y diseños pre-existentes para la construcción de la carretera Riochiquito-Belalcázar, la cual deberá comenzarse antes de finalizar el año.

- e. Se ha otorgado al Instituto Nacional de Vías (INV) un presupuesto adicional de quince mil millones de pesos (\$15.000') para carreteras en la zona, los cuales posiblemente se ejecuten de la siguiente manera a solicitud del INV: \$10.000' en 1994 y \$5.000' en 1995. Además se otorgaron dos mil millones (\$2.000') adicionales a la Corporación para carreteras no nacionales, cuya destinación está en estudio (con parte de estos recursos se iniciará la carretera Riochiquito-Belalcázar y se reconstruirá la carretera Tierracruz-Mosoco).
4. **Censos:** Se culminó un censo de albergues del Cauca y el Huila y está en proceso un censo de toda la zona afectada que se adelanta en convenio con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).
5. **Adquisición de tierras:** La Corporación ha destinado un presupuesto de cuatro mil doscientos millones de pesos (\$4.200') para adquisición de tierras para reubicación de las cerca de 1.100 familias indígenas que se encuentran en albergues. En este momento se encuentran en proceso de avalúo las primeras 1.400 hectáreas destinadas a las comunidades del resguardo de Wila, las cuales se trasladarán a la zona de Rionegro, limítrofe entre el Cauca y el Huila. Paralelamente se están estudiando distintas opciones para la reubicación de las comunidades que se encuentran en los albergues de Miraflores y El Chero (municipio de Silvia), en La Selva y Bodega Alta (municipio de Caloto), en el Hato y El Llanito (municipio de Inzá) y en Escalareta (municipio de Páez).
6. **Vivienda:** Se está adelantando la concertación con el Comité de Cafeteros del Cauca, la organización Antioquia Presente, la Fundación Compartir, el Minuto de Dios, la Fundación para la Comunicación Popular (FUNCOP), el Plan Padrinos, Médicos sin Fronteras, el Christian Children Fund (CCF) y otras organizaciones no gubernamentales, y con el INURBE, la Caja Agraria y el SENA, para el diseño, cofinanciación y ejecución de planes de vivienda concertados con las comunidades (existe para el efecto un convenio tripartita entre el INURBE, el Comité de Cafeteros del Cauca y la Corporación NASA KIWE). En una reunión con gobernadores de 11 cabildos indígenas de Tierradentro (Inzá y Páez) se convinieron las bases de una estrategia de autoconstrucción que se presentará a consideración del próximo Consejo Directivo y para cuya definición se realizarán en los próximos días una serie de visitas técnicas de personal de la Corporación a la zona. En el próximo Consejo se estudiarán también programas propuestos por el Minuto de Dios para los damnificados mestizos que se encuentran en albergues urbanos de Neiva, La Plata, Gigante y Popayán, así como propuestas del Comité de Cafeteros del Cauca y del área de vivienda de la Corporación misma. En un presupuesto adicional se otorgaron a la Corporación tres mil millones de pesos (\$3.000') para financiar programas de vivienda.
7. **Normalización de albergues:** En conjunto con la DNPAD, el Comité de Emergencias del Cauca y Pastoral Social, además de otras organizaciones como Minuto de Dios, Christian Children Fund y Médicos sin Fronteras, se está adelantando un plan tendiente a mejorar la calidad de vida de las comunidades que se encuentran temporalmente en albergues, teniendo en cuenta las dificultades especiales que plantea la entrada del invierno. Aunque se espera que hacia fines del año no queden comunidades en albergues o que por lo menos no tengan identificada la solución a su problema de reubicación definitiva, es necesario fortalecer el apoyo institucional a las comunidades en las áreas de alojamiento temporal, suministro de alimentos, comunicaciones, salud y saneamiento ambiental, atención médica, etc.

- 8. Salud:** En coordinación con el Ministerio de Salud, la DNPAD, el Servicio Seccional de Salud del Cauca, la Universidad del Cauca, el Consejo Regional Indígena del Cauca, el Instituto de Bienestar Familiar (ICFB), la Corporación NASA KIWE y organizaciones como Médicos sin Fronteras, el Club de Leones y Christian Children Fund, se está comenzando la implementación de una estrategia permanente de atención en salud para la zona a través de equipos extramurales conformados por médicos, odontólogos y enfermeras, además de médicos tradicionales, parteras, pulseros, promotoras comunitarias de salud, etc. La Universidad del Cauca ha designado un equipo de médicos e internos (15) para trabajar de manera permanente en la zona de desastre.

Se está adelantando el proceso de negociación de los terrenos en donde quedará el nuevo Hospital de Belalcázar (los cuales se adquirirán con donaciones recibidas a través de la Cruz Roja). De no cambiarse lo que se definió en el Consejo Directivo en su sesión del 2 de agosto y se convino con las instituciones receptoras de las respectivas donaciones en reuniones llevadas a cabo el 3 y 8 de agosto en el Palacio de Nariño y Belalcázar, respectivamente, el Hospital se construirá con donaciones recogidas a través de CM&, RTI y el Grupo Sarmiento Angulo.

Se están elaborando los proyectos para la inversión en Centros de Salud y obras de saneamiento ambiental de 320 millones de pesos existentes en el presupuesto del FIS-Minsalud y de 600 adicionales otorgados a la Corporación NASA KIWE para el efecto.

- 9. Educación:** Un equipo conformado por miembros de la Secretaría de Educación del Cauca y de la Corporación NASA KIWE acaba de determinar las necesidades de reconstrucción en materia de infraestructura escolar y de definir los lugares en donde se deben invertir los primeros cien millones de pesos destinados por la Corporación para el efecto. Asimismo están definidos los sitios en donde se instalarán módulos tipo Minuto de Dios y Servivienda adquiridos por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y que serán utilizados como escuelas. También se ha elaborado un plan para apoyar los esfuerzos de educación bilingüe en los albergues y se ha conseguido dotación de material escolar para las escuelas con la colaboración de la Primera Dama del Departamento, Cartón de Colombia, CCF, etc.

- 10. Proyectos productivos:** En una reunión técnica de instituciones del sector agropecuario coordinada por la Corporación NASA KIWE se determinó proponer al Consejo Directivo la financiación de proyectos de corto plazo presentados por distintas instituciones y organizaciones en concertación con las comunidades, por valor cercano a los 800 millones de pesos, y dejar para el año 1995, una vez quede definida la ubicación de las comunidades damnificadas por el sismo, la financiación de proyectos de mediano y largo plazo.

Se está trabajando con la Corporación NASA KIWE, FINAGRO y la Caja Agraria, en el diseño de un fondo de crédito de bajos intereses y largo plazo que facilite la recuperación de la capacidad productiva de los damnificados por el terremoto y la avalancha y que complementará las medidas que permiten la refinanciación de las deudas con las instituciones crediticias. Se espera que con este fondo se puedan irrigar recursos para proyectos productivos en el Cauca y el Huila, entre los cuatro y los cinco mil millones de pesos inicialmente.

Convenio con el Plan Nacional de Rehabilitación: La Corporación destinó 450 millones de pesos a financiar proyectos que sean identificados y aprobados por las comunidades

mismas en los Consejos Únicos de concertación (antes Consejos de Rehabilitación) de los municipios afectados del Cauca y del Huila.

- 11. Telecomunicaciones:** La normalización de las comunicaciones telefónicas de la zona de desastre con el resto del país constituye una responsabilidad de TELECOM, institución que ha instalado en Belalcázar cuatro equipos monocanales de emergencia y que planea tener lista una solución definitiva (60 canales de telefonía en Belalcázar) hacia finales de 1994 o principios de 1995.

En los próximos días se iniciará un inventario de los equipos de radio existentes en la zona de desastre con el fin de obtener el máximo provecho de los equipos, antenas y repetidoras donados a la Corporación por el BID y la Fundación Granahorrar con el aporte de las firmas españolas Alcatel e Isofotón.

- 12. Departamento del Huila:** Con el objeto de dotar a las instituciones y comunidades del Departamento del Huila de la mayor autonomía posible en el manejo del desastre, el próximo 6 de octubre se suscribirá un convenio entre la Corporación NASA KIWE, el Comité de Cafeteros del Huila y la Gobernación de ese Departamento, para la constitución de un fondo por valor de dos mil millones de pesos (\$2.000') al cual aportan la Corporación y el Comité de Cafeteros mil millones de pesos cada uno. Dicho fondo se destinará a la reconstrucción de vías, escuelas y viviendas y a la recuperación de la actividad cafetera en el Departamento.

En conclusión, en tres meses se ha logrado construir una institución con capacidad de respuesta, definir participativamente unos principios orientadores y una estrategia general de intervención en la zona afectada, garantizar los recursos necesarios para comenzar a ejecutarla en 1994 y continuarla en 1995, apropiar a la fecha un porcentaje significativo de dichos recursos (meta que debe cumplirse al 100 por ciento frente a los recursos asignados para 1994), iniciar la concertación con cerca de 150 organizaciones no gubernamentales y comunitarias e instituciones oficiales, y contribuir a los esfuerzos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres para garantizar los medios y condiciones de subsistencia básicas que les permitan a las comunidades afectadas por el sismo superar la fase de emergencia.

NASA KIWE, setiembre de 1994.

¿EL OTRO, EL MISMO? TRAGEDIAS, CULTURA Y LUCHAS DE LOS PAECES

Maria Teresa Findji

Víctor Daniel Bonilla

Fundación Colombia Nuestra

Que la historia no es decorativa y que sirve para entender un pueblo –y lo que le sucede y siente en cada ocasión: como es el caso del desastre que tratamos para los paeces- puede comprobarse en este artículo escrito por María Teresa Findji –quien fuera Directora de la Maestría de Historia Andina de la Universidad del Valle, Cali, Colombia- y por Víctor Daniel Bonilla, ambos de la Fundación “Colombia Nuestra”. En éste recorreremos con magistral brevedad y precisión los más de cinco siglos de la historia particular de este pueblo en su relación con la historia de Colombia, hasta llegar a entender en toda su complejidad y riqueza qué puede significar la respuesta páez al desastre, y qué puede significar para los paeces la respuesta nacional al mismo.

Las periódicas crecientes invernales que barren las profundas cañadas de Tierradentro, nunca trajeron a la memoria de sus habitantes recuerdos especialmente trágicos. Por el contrario, para los paeces estuvieron siempre relacionadas con un factor aglutinante de su pueblo: la tradición, según la cual fueron ellas quienes trajeron a los niños-caciques que los gobernaron e impulsaron las acciones gracias a las cuales han logrado existir hasta hoy.

De ahí que en la tarde del terremoto que asoló su territorio el 6 de junio de 1994, estuvieran muy lejos de imaginar que esta vez sería la madre tierra quien iba a "castigarlos", promoviendo una vez más la dispersión de sus gentes, que ha constituido una de sus características. Larga historia de dispersiones y aglutinamientos entre ellos, y de encuentros y desencuentros con la sociedad que los rodea -para la cual 500 años no han sido suficientes para acercarse a conocerlos. Historia que es necesario evocar para ubicar el significado del sismo, tanto para sus víctimas, como respecto a la concepción y el manejo de los "desastres" de parte de la sociedad nacional.

UNA LARGA LUCHA POR EXISTIR

"Estamos regados trabajando"

Con esta frase expresan los Paeces de hoy cómo han interiorizado su forma de vivir. Mirando más de cerca y en "la larga duración" lo que ha sido su periplo, esta característica aparece como uno de los principales factores que les ha permitido existir como tales hasta hoy, no obstante las transformaciones operadas en sus condiciones de vida.

Comenzando por el inicio, fue en el sur-occidente colombiano actual, en los valles del Alto Magdalena, donde los conquistadores españoles encontraron hacia 1538, a los ancestros de los paeces de hoy. Allí vivían relacionados con muchas otras gentes vecindadas hacia la Amazonía y hacia las Cordilleras. Los cronistas afirman que vivían "esparcidos por la región"; que entre ellos "no hubo señores que se hicieren temer... aborrecen el servir y el estar sujetos"; y que después de las dos primeras guerras, "quedaron los paeces con su honra, libres de vasallaje y servidumbre y en plena libertad, sin que consintieran extraño morador en sus provincias" (Juan de Castellanos).

Fue necesaria una tercera guerra, dirigida por Juan de Borja, militar experimentado de las guerras europeas, quien ordenó "la tala física de plantíos y de indios por doquier" para quebrantar su resistencia armada, que sólo fue vencida ya bien entrado el siglo XVII. Aún así, víctimas de un exterminio que redujo a unos pocos miles una población que había sido diez veces mayor, en los siglos siguientes los colonos sólo lograron "entrar y salir de su nación", mas no quedarse en ella; hasta cuando a finales del siglo XIX se constituye la Colombia contemporánea .

Hoy podemos estimar en unas 200.000 personas a los paeces que, escapando a los censos, prosiguen con su forma dispersa de vivir en resguardos, pueblos y ciudades. Por esto, en 1978 la multinacional Smurfit Cartón de Colombia no sospechaba que los iba a encontrar también, camino al mar, en la Cordillera Occidental; además de hallarse ya asentados en las dos vertientes de la Cordillera Central, en los Departamentos Cauca, Valle del Cauca, Huila, y hasta en los territorios alejados del Putumayo y el Caquetá. Mientras en Tierradentro, crisol donde se formó este pueblo, siguen manteniendo la tradición de construir sus casas y pueblos en los altos filos de las montañas, entre lagunas donde al comenzar el año los cabildos enfrían sus varas; dominando los ríos que corren por profundos cañones y que en la memoria colectiva están poblados por los recuerdos de los caciques y gigantes serpientes que traían las aguas turbulentas.

Primera dispersión y dispersión natural -la del hábitat- que esconde una forma de sentir y de pensar ignoradas; una compleja y multifacética lucha por seguir existiendo libres en el contexto de una Colombia que nació negándolos, de un Cauca que aprendió y enseñó a avergonzarse de los antiguos.

Un patrón cultural propio: resistencia y dispersión

Pero luego vino la segunda dispersión: los paeces, sus aliados y vecinos que lograron sobrevivir las guerras de exterminio de los siglos XVI y XVII quedaron "regados" después de la hecatombe demográfica que todo el mundo conoce. Se había "acabado la gente" en las guerras que sostuvieron para resistir al sometimiento; se había acabado también en los desplazamientos forzosos para trabajarles a los encomenderos; se había acabado con las enfermedades que prosperaron al contacto con los "venideros".

Entonces, ¿cómo se reconstituyeron las poblaciones que dieron nacimiento a los paeces de hoy?

En un principio, reproduciendo un patrón tradicional de dispersión. Los sobrevivientes buscaban esconderse, escapar para quedar libres de todo sometimiento. Como antes y como aún hoy, los perseguidos se refugiaban en el monte; volvían a empezar recreando familias relacionadas por su parentesco. Reconstruían la vida cotidiana en condiciones muy precarias, ya que la dispersión obedecía a la lógica de la huida; además, reproduciéndose gracias a la tradición de la rocería. Sistema que les permitía reconstruir nuevas familias y sostenerse en esta dispersión de las viviendas en las laderas boscosas; pero también organización y técnica apropiada a la escasez de mano de obra, a sus características de poblamiento poco denso, y probablemente también a la conservación de los suelos de estas laderas cuando no estaban deforestadas.

Rocería, Comunidad y Territorio

Pero, ¿qué implica exactamente la rocería y cómo funciona ?

Para este pueblo, ayer como hoy, rozar, tener su roza, es un derecho de cada familia si pertenece al mundo de la Comunidad. La roza es de cada familia; ella es la que sabe cómo organizarla y dónde. Su extensión depende de la mano de obra disponible y el producto debe asegurar la alimentación básica, maíz y frijol, durante un año.

Rozar, tener donde trabajar, es hacer parte de la comunidad. Para formar parte de ella no se exige trabajar en una unidad de producción colectiva: la economía de los paeces está basada en la unidad de producción familiar. Fue el régimen colonial el que los transformó en comunidades tributarias; y los terratenientes de la nueva República siguieron considerándolos como tales, exigiéndoles "trabajo comunitario" para pagar los nuevos tributos: el diezmo a la Iglesia, el terraje al hacendado y el trabajo subsidiario al Municipio. Por eso en el imaginario de los blancos y mestizos " Comunidad" es sinónimo de trabajo colectivo; para los paeces no.

Para que las familias puedan tener su roza, es necesario que la comunidad a la que pertenecen disponga del espacio suficiente para dejar enrastronar durante todo el tiempo requerido por el sistema de barbecho. La comunidad no puede garantizar a sus miembros el derecho a rozar si no controla un vasto territorio, control que realiza circulando libremente en él, mas no en ocupación continua. Mientras la naturaleza reina permanentemente, la gente pasa por la vida de manera transitoria. Eso es un territorio comunitario para el paez.

El asentamiento colonial tardío: encomenderos y nuevos caciques

Las generaciones paeces nacidas después de vencida su resistencia armada, ante la dura realidad del régimen colonial impuesto, tratan de sacarle el mejor partido a la situación. De una parte, resistiendo hasta donde podían a la Encomienda a la que buscaban someterlos; y, de la otra, aceptando la política real de "poblar" a las comunidades que las guerras habían diezclado y dispersado. Aceptación esta última que habría de serles de gran utilidad.

En efecto, estar adscrito a un pueblo de indios significaba tener un lugar, un estatuto, una identidad y estar ligado políticamente al régimen colonial. Pero al mismo tiempo permitía aprovechar la paz reinante para reanudar o reconstruir relaciones perdidas entre familias y comunidades; proceso de reunificación que facilitaba la ampliación de autoridades propias dentro del marco existente. En esta forma la autonomía vivida anteriormente entre los pueblos pre-hispánicos -"sin señores que se hicieran temer"- se recompuso de acuerdo a las nuevas condiciones, dando lugar a la consolidación de una nueva institución: los "caciques principales". Cambio importante, ya que el patrón de asentamiento que los cronistas habían encontrado entre los grupos paeces y sus múltiples vecinos hoy desaparecidos, no incluía la existencia de caciques que dominaran un gran territorio permanentemente. Caciques que, como hiciera Juan Tama, expusieron su política claramente: "todo indio que no fuere, y aunque fuere ya tributar o, deberá estar primero bajo la inspección de todo cacique y segundo a son de campana, a la disposición del cura doctrinero".

A finales del siglo XVII aceptan, pues, acudir a los "pueblos de indios" y vivir su nuevo estatuto de tributarios del Rey, pero bajo la égida de sus caciques, quienes de inmediato pasaron a exigir a la Corona el reconocimiento de la propiedad indígena sobre los territorios puestos bajo su autoridad, que se reconoció como "propia". Así bajo el impulso de Juan Tama y sus colegas, surgieron cinco grandes cacicazgos: tres en Tierradentro -Vitoncó, Huila y Togoima- y dos en la vertiente occidental de la cordillera -Pitayó y Toribío- cuyas tierras les distribuyeron posteriormente a las comunidades en calidad de "resguardos".

De tributarios "libres" a guerreros republicanos

Los acuerdos políticos alcanzados por los caciques principales con la administración colonial (alinderamiento de un territorio, manejo autónomo interno y reconocimiento de la primacía de la autoridad del cacique) trajeron otra consecuencia importante: permitieron consolidar las relaciones entre los indios de los distintos grupos ubicados a ambos lados de la Cordillera; e inclusive de los sobrevivientes de otros pueblos que buscaron refugio en Tierradentro, facilitando la unificación lingüística en torno al idioma páez tal como ha llegado hasta nuestros días. Y más aún, creó las condiciones para la recuperación demográfica, a partir de la libre circulación de los indios en el espacio de los cacicazgos -interrumpida ocasionalmente por los desplazamientos forzosos que los encomenderos exigían- y no en un supuesto encierro de los resguardos, cuyos caminos comenzaron a ser muy transitados. Recuperación demográfica y robustecimiento político sustentado en compadrazgos y alianzas matrimoniales, es decir sobre la base de múltiples relaciones que la dispersión no impedía.

En este proceso transcurrió el siglo XVIII caracterizado por los esfuerzos de la administración por recoger los tributos -que eran muy reducidos- y por la creciente importancia de los caciques, quienes encabezaban siempre sus comunidades en la persistente lucha jurídica contra encomenderos y terratenientes empeñados en arrebatarles sus tierras. Aglutinamiento en torno de estos jefes que se hizo notar al llegar la guerra de Independencia, cuando los paeces se unieron a los patriotas bajo el mando del cacique Agustín Calambás, quien perdiera la vida frente a un pelotón de fusilamiento al lado de notables criollos.

Esta vinculación al proceso de formación de la nueva República y la reaparición de la lucha armada en la vida de los paeces habría de llevarlos a participar en las numerosas guerras civiles que desde entonces se sucedieron, precipitando un nuevo fenómeno: la paulatina y creciente relación de sus caciques con los estamentos políticos de la nueva nación, quienes - encantados con la capacidad guerrera de que daba muestras este pueblo- encaminaron sus esfuerzos a "nacionalizarlos" en provecho de sus banderías. Varios fueron, entonces, los que en tanto que capitanes y coroneles salieron fuera de Tierradentro a guerrear en esas contiendas, pero siempre a la cabeza de sus gentes. Como lo hiciera José María Guainás en defensa de los ideales liberales, hasta en la guerra de 1854. Aglutinamiento de los paeces en torno de sus caciques que se puede documentar hasta la muerte de Guainás en 1859 ya que, a partir de entonces, habría de diluirse ante la paulatina pero constante penetración entre ellos de los intereses y divisiones partidarias de los colombianos.

Supresión de los cacicazgos, comerciantes exploradores y pueblos republicanos

Como consecuencia de la ruptura política operada por la Independencia, la República había suprimido legalmente los cacicazgos eliminando igualmente los pueblos de indios como entidades político-administrativas. Sólo quedaron -como explícitamente lo dispuso la legislación del Estado Soberano del Cauca en 1859 y posteriormente la legislación nacional en 1890- unos "pequeños cabildos" encargados de administrar los resguardos reducidos legalmente a la categoría de predio comunal, mientras los indios se redujeran a la "vida civilizada..." Pequeños cabildos que habrán de sobrevivir hasta nuestros días y serán transformados por las luchas de los años recientes.

Sin embargo, el propósito era claro: sin una institución política que agenciara o mediara en las relaciones entre parciales de los resguardos sería más fácil su desmembración. Entonces para "acelerar la civilización" el Estado nacional legisló a principios del siglo XX para que a los resguardos les fueran segregadas "áreas de población" destinadas a colonos criollos. Es decir a propietarios privados acostumbrados mentalmente a considerar "baldías", es decir sin dueño, las tierras de los indios, por el mero hecho de no tener "escrituras" privadas.

Las funciones urbanas coloniales se van transformando también. Popayán y Caloto ven disminuir su radio de influencia a raíz de la decadencia de la minería y la abolición de la esclavitud (1851). En cambio, la tendencia económica liberal de vinculación al mercado mundial lleva a los comerciantes -siempre en busca de nuevos productos de exportación- a explorar los territorios indígenas hasta entonces desconocidos, y en particular el de los paeces.

En estas regiones boscosas la quina será la nueva riqueza, principalmente en los cacicazgos de Pitayó y Vitoncó. Riqueza que en la primera mitad del siglo XIX impulsó la formación del pueblo mestizo de Silvia, y favoreció la preeminencia de Santander de Quilichao sobre Caloto.

Los comerciantes y funcionarios republicanos, generalmente liberales, empezaron entonces a acosar a los cabildos para que les arrendaran los bosques de sus resguardos, y a contratar cuadrillas de indios para que tumbaran los cascarillos, hasta que no quedó de ellos ni la semilla, que un súbdito de su Graciosa Majestad Británica había tenido el cuidado de llevar consigo para iniciar las plantaciones del Sureste asiático...

Extensión de las haciendas de terraje y dominio misionero

Entretanto, un poco más al sur, los terratenientes que hasta entonces habían concentrando la explotación agrícola en las antiguas haciendas coloniales de la altiplanicie de Popayán, verificando la pérdida de fertilidad de sus tierras emprendieron, hacia 1880, "el paso de la meseta a la cordillera", tumbando montaña para abrir potreros. Tarea en la que se sirvieron de la mano de obra paez traída, como en la Colonia, de Tierradentro. Y en cuanto a libertos y mestizos, éstos, llevados por el movimiento demográfico, se expandieron libremente colonizando "baldíos" o tierras de resguardos que consideraban como tales.

En Tierradentro mientras tanto, el territorio seguía siendo controlado integramente por los paeces. A tal punto que, hasta en 1875 le era imposible a la República asentar su autoridad allí. En efecto, en ese año la recién creada Prefectura de Paez hubo de ser abandonada por el general Vicente Guerra Cajiao ante la cerrada oposición de los paeces. Y cuando en 1905 se crea allí el Municipio de Belalcázar, la reminiscencia conquistadora de los republicanos es evidente. Posición política que se consolidará con la implantación de la Prefectura Apostólica a cargo de los vicentinos (en 1923); misioneros que entendían el proyecto civilizador en el doble sentido de conservar la región y apoyar la disolución de los resguardos. Actividad esta última que, años más tarde, llevará a un senador caucano a hacer aprobar una ley extinguiendo algunos de Tierradentro. Persecución desde el Estado contra la propiedad comunal que continuará hasta finales de la década de los sesenta, cuando el Instituto de la Reforma Agraria disuelva, en pleno corazón de Tierradentro, el resguardo de Calderas.

Entretanto y por la misma época, en la vertiente occidental de la Cordillera las haciendas de terraje apropiadas por los nuevos colonizadores en las antiguas tierras de los resguardos no sólo han ocupado la mayoría del espacio sino que han integrado a la gente de manera estable. En torno al café y la ganadería establecieron su relación sobre la base de la tradición colonial perpetuada en términos de "obligación": obligación de aportar trabajo no remunerado. Pagar terraje era tener estatuto de "indio", mientras que los comuneros de los resguardos no se reconocían como tales sino como "súbditos" del Cabildo, hecho que marcaba una fuerte segregación entre resguardo y hacienda.

Religiones y partidos: integración nacional y disgregación interna

El reino de la hacienda yuxtapuesta al reducido resguardo que permanece a su lado se había extendido a lo largo de este siglo. Más aún: se había reforzado después de la derrota de "la quintinada" -última sublevación general liderada entre 1915-17 por Manuel Quintín Lame- con la revancha invasora de los terratenientes y la acción educativa de las misiones religiosas. Tipo de educación que consistía fundamentalmente en prohibir el uso de la lengua y las costumbres de vestir y peinar de los paeces, y en enseñarles la vergüenza de ser indio. Situación que vino a

ser alterada, una vez más en contra de los indígenas, con la aparición de la Ley de Tierras de 1936 que trajo como consecuencia la expulsión de las haciendas de muchos terrajeros que en ellas vivían .

A principios de los años treinta las corrientes de transformación ideológica que desde una década atrás circulaban nacional e internacionalmente habían comenzado a llegar al Cauca. Fue la época de difusión del Partido Comunista en la región a través de las Ligas Campesinas, siendo precisamente mayor en la zonas indígenas, donde los militantes encontraron a los indios organizados por cabildos o comunidades. Entonces los indígenas volvieron a ser considerados peligrosos, esta vez como "rojos".

Después vino lo peor: las masacres de terrajeros, como la del Trapiche, considerada por los paeces como persecución "ordinaria", se volvería persecución "extraordinaria", cuando encubierta desde la Gobernación del Cauca llegó hasta Tierradentro. Se generalizaron las matanzas de cabildos y comuneros, como en Cohetando, en San José, el Símbola y otras partes. La violencia apareció como política oficializada desde el Estado, con nombramiento de alcaldes encargados de hacer abjurar a los contrarios. Persecuciones encabezadas por los políticos que a menudo intervinieron aliados con las iglesias, no sólo en salvaguarda del orden establecido sino para extinguir "legalmente" los resguardos y parcelarlos al calor de los hechos. Como ejemplo están Monseñor Vallejo en Tierradentro y Mario S. Vivas, próximo a la Curia de Popayán, de parte de los católicos, y Porfirio Caña, por los evangélicos, a quienes los paeces de sus regiones recuerdan no tanto como hombres de religión sino como activos expropiadores de sus tierras.

Nada raro es entonces que en los años siguientes aparecieran los paeces respaldando a las guerrillas liberales que por entonces se formaron; que volvieran a salir a guerrear. Pero la forma cómo lo hicieron revela una transformación notoria respecto los tiempos anteriores: ahora se enrolaban individualmente. Como individualmente venían saliendo muchos, en especial los jóvenes o niños: ya fuera como encargados, como pajes en las familias de los compadres de los pueblos o de las claes medias de Cali o Popayán, o trabajando en fincas a cambio de la comida o de algún grado de educación o aprendizaje. Situación de violencia y nuevos caminos de dispersión que sufrieron constantemente hasta comienzos de los años setenta, cuando emerge con fuerza el movimiento indígena contemporáneo.

EL TERREMOTO EN LA DIALECTICA DE LO PAEZ Y LO NACIONAL

Al rememorar rápidamente las transformaciones sufridas por los principales sectores de paeces a través de su trágica historia conocida, lo que más llama la atención , el cambio más insólito, es que ante la fuerza integracionista de lo nacional hayan podido defenderse y que sus resguardos y cabildos hayan cobrado nueva vigencia a raíz del desarrollo del movimiento indígena que culminó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Recursos para actuar que habrían de encontrar en su tradición y cultura.

El terremoto de Paez en 1994, que masiva e intempestivamente los volvió a arrojar a la dispersión y la miseria, ha de ser ubicado en la avalancha de cambios sociales, económicos y políticos, acrecentados en los últimos 25 años. Miremos someramente las circunstancias en que se dieron estos cambios -producto de la interacción de lo paez con el devenir nacional- antes de referirnos a a las diferentes reacciones frente al siniestro.

Afirmación de las comunidades y resurgir del movimiento indígena

Fue la defensa de los resguardos lo que unió a los paeces de las haciendas de terraje situadas en la vertiente occidental de la Cordillera Central, con los de Tierradentro. Aquellos luchando en contra de los terratenientes invasores y estos enfrentando la territorialidad de una "tierra de misiones" encomendada por el Estado a una Prefectura Apostólica que todo lo dominaba. Defensa que logró, además, convocar a parte de los indígenas que la vida había lanzado fuera, y que se dio en el marco de un movimiento propio impulsado por nuevas formas organizativas - el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, y el Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente- que surgieron en medio de esta lucha entre 1970 y 1980.

Fue a finales de los años sesenta, como relata la gente, cuando en distintas haciendas de terraje aparecieron nuevamente paeces, guambianos y coconucos luchadores. A favor de la adopción de la ley de Reforma Agraria entraban los terrajeros a ejercer su derecho sobre sus tierras ancestrales usurpadas, trabajándolas en época de rocería, siguiendo la tradición. Lo hacían en la forma como acostumbraban pagar el terraje: en comunidad, salvo que ahora el producto del trabajo ya no era para el terrateniente. Además la iniciativa y la organización de "la recuperación" corría siempre por cuenta de la misma comunidad: esa era su fuerza y nadie se la podía quitar. Las otras comunidades podían ayudar a rozar o a picar más rápido los potreros, pero a la hora del enfrentamiento con las "fuerzas del orden" era la comunidad del lugar, la que tenía el derecho, la que asumía la situación. Entonces los cabildos existentes -recuperados también de manos de curas y políticos que a menudo los dominaban- entraban a respaldar, salían a defender, a sacar a la gente de la cárcel. Porque en la mayoría de los casos los propietarios defendieron su dominio apelando a la fuerza pública, que los respaldaba; y, cuando ésta dejaba de hacerlo entraban a actuar "por su propia mano" o pagando "pájaros" -sicarios- con el respaldo de un sistema judicial totalmente parcializado. En esta forma cayeron asesinados centenares de paeces entre los años 1970 y 1980 en la lucha por la recuperación de los resguardos...

Es de anotar que las movilizaciones y los recorridos de mutuo apoyo que fueron realizando las comunidades en esas luchas, restablecían la circulación entre los resguardos de los antiguos cacicazgos o entre siervos que dependieron de los mismos terratenientes. Así el movimiento fue adquiriendo su dinámica de re-encuentro entre todos los sectores: comuneros tradicionales del occidente y de Tierradentro, comunidades terrajeras y paeces sueltos, de los que van y vienen "volteando" y regresan conociendo otros mundos sin desconocer el propio.

Lo que llama la atención de este proceso es que los paeces -que durante unos años fueron forzados por la intervención del Instituto de la Reforma Agraria a constituir en las tierras

recuperadas "empresas comunitarias"- finalizaran imponiendo su criterio de reintegrarlas a los resguardos y a la jurisdicción de los cabildos, manteniendo la tradición de derecho comunal.

Así, este derecho tradicional y derecho de cada familia entra nuevamente a ejercerse en el marco cada día más amplio de los resguardos que se recuperaban o reconstituían, y a medida que se acababa la jurisdicción del terrateniente. Y en abierta contradicción con el proceso nacional de consolidación de un campesinado en el marco del mercado capitalista.

En Tierradentro: Religión y política contra los resguardos

En Tierradentro el problema principal no era propiamente de latifundios. Ciertamente que algunos colonos y la Misión vicentina habían extendido sus fincas gracias a la acción colonizadora de la Prefectura Apostólica, pero como las breñas no atraen mucho a los buscadores de fortunas, el problema principal radicaba en otro lugar. De una parte, en el designio de los evangelizadores y el Estado de acabar con la cultura páez a través de la mestización y la eliminación de los resguardos que le servían de punto de apoyo; y de la otra, el dominio ideológico ejercido por los eclesiásticos en la educación, y por sus aliados los políticos caucanos a través de la administración y los partidos. Los unos interesados en su evangelización y los otros en sus votos. Coincidencia de intereses que se manifestara trágicamente a lo largo de la violencia política que dejara millares de muertos entre los indígenas por los años cincuenta. A tal punto que para los paeces, veinte años después, la historia no tuviera sino dos referentes: la Conquista y "La Violencia". De ahí el anhelo de los paeces de Tierradentro de liberarse de esta doble dominación, que los llevó a unirse al movimiento iniciado por los terrajeros y comuneros de la vertiente occidental. También para ellos la recuperación y fortalecimiento de la autonomía de los cabildos apareció como el camino más expedito para avanzar por este sendero.

Acción unificadora de los paeces que alarmó a misioneros y políticos quienes, viendo claramente la peligrosidad que para su dominio implicaba el naciente movimiento indígena, lograron impedir la realización de la tercera asamblea del naciente Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, en Tierradentro, en 1973. Resistencia que poco a poco habría de ser vencida por la creciente movilización indígena, llevando al Estado a paulatinos cambios de posición, como la eliminación del Convenio de Misiones en ese mismo año y la creación, en 1978, del primero de los múltiples resguardos que se crearán en Colombia en este fin del siglo XX: el de Tumbichucue -parte del de Calderas que hubiera extinguido la Reforma Agraria. Revisión política que en los años siguientes habría de adoptar también la Prefectura Apostólica integrando una visión más antropológica e indigenista como vía para lograr la plena implantación de la cristiandad entre los indígenas. Posición que la llevaría a confrontarse cada día más con las iglesias evangélicas incubadas por la reacción de los paeces al dominio misional. Proceso que se inscribe en la evolución general de los colombianos en la misma dirección.

Partidos, guerrillas e integración política nacional

Como en el resto de América, en el Cauca -a partir de los años sesenta- los partidos tradicionales habían entrado en crisis y venían perdiendo influencia a raíz de la acción de diversos grupos revolucionarios armados y desarmados quienes, buscando al campesinado como puntal de su accionar, pronto se encontraron con los estratégicos territorios de las comunidades indígenas ya en movimiento. Despertóse en estos grupos el interés por dominar, o al menos, por captar la lucha indígena para sus proyectos políticos. Situación que en los lustros siguientes habría de dar lugar a encuentros y desencuentros con las organizaciones indígenas.

En un principio estos nuevos "ejércitos" que vinieron a asentarse en los territorios paezes, en busca de hombres, abastecimientos y bases para sus operaciones, fueron bien recibidos. Muchos jóvenes paezes fueron reclutados o se alistaron al calor del momento, dejando en las familias conflictos latentes dadas las violentas oposiciones reinantes entre dichos grupos. Fenómeno que vino a inscribir su costumbre de salir a conocer mundo o a buscar jornal en el marco de las manifestaciones "nacionales" predominantes en el momento. En este caso, de quienes consideraban que las organizaciones gremiales o políticas no podían ser los canales de acceso al escenario político nacional. Entonces, en 1983, apareció en el Cauca el "Comando Quintín Lame".

La memoria del dirigente paez, recuperada por los organizadores del grupo armado, evocaba a primera vista el sentimiento de algo propio; mientras para los ex-terratenientes y todos los sectores políticos caucanos que pensaban como ellos, traía el recuerdo del levantamiento de principios de siglo y las violentas luchas que habían culminado recientemente en la recuperación de la mayoría de las tierras indígenas. En tanto que para los sectores progresistas cristianos, el posterior asesinato del único sacerdote paez, el Padre Alvaro Ulcué, en noviembre del mismo año -quien se había vinculado con el CRIC en programas de educación indígena- serviría para presentar al "Quintín Lame" como organización de autodefensa frente a los terratenientes, aunque la mayoría de éstos ya habían sido expulsados. Pero la verdadera motivación, manifestada por los directores del comando eran otras: tener "presencia militar" en el marco nacional, ya que -en los medios revolucionarios del momento- se suponía que sólo como organización militar estaban en capacidad de tener protagonismo en la coyuntura.

Así las cosas, pronto aumentaron los conflictos entre las distintas guerrillas asentadas en el Cauca -hasta seis de diferentes tendencias- y entre algunas de ellas con el "Quintín Lame". Contradicciones favorecidos por la estrategia del Ejército Nacional de dejarles el campo libre en las zonas indígenas, pero manteniéndose en su periferia e intensificando las labores de inteligencia y la represión selectiva. Al mismo tiempo que se producía la confrontación entre el proyecto nacional de los guerrilleros con el proyecto indígena, y con la autoridad de los cabildos que su movimiento había consolidado. Confrontación que fue muy dura, llevando a que muchos dirigentes -presentados por algunos de estos grupos como enemigos políticos- fueran asesinados.

Haciendo frente a esta situación el Movimiento de Autoridades Indígenas de Occidente realizó una marcha indígena multitudinaria en Cali -capital regional- en abril de 1984, a raíz de la cual el M-19 apareció reconociendo públicamente su respaldo a la creación del "Quintín Lame". A continuación, impulsando las vías del diálogo, las comunidades siguieron reivindicando públicamente al interior de su territorio -en Andalucía en el Oriente y en Vitoncó en Tierradentro- por el derecho a la vida y el respeto a su propia política de parte de las organizaciones guerrilleras. En esta forma quedó vinculada la suerte del "Quintín Lame" a la de los grupos armados que se desmovilizaron cuando el M-19 se convenció de la inoperabilidad de la lucha armada como herramienta de cambio en Colombia.

Después de esta experiencia de integración política nacional -con sus secuelas de muerte y de dispersión interna- muchas comunidades paezes quedaron con la inquietud de reforzar su autonomía y su organización interna. Inquietud sobre las formas de participación en el plano nacional, o mundial, que hoy adquiere vigencia frente a otro proyecto armado que los acecha: el de los negociantes de la cocaína y de la amapola, que también han entrado a considerar el territorio paez como santuario para sus actividades.

Movimiento indígena, confrontación de tradiciones y diversidad cultural

El recorrido de las generaciones de paezes que participaron de las transformaciones de estos últimos veinte años y levantaron cabeza no se podría entender si no nos referimos a la recuperación de su pensamiento. Recuperación que partió de un punto que el gobernador de Jambaló describía, en 1978, con estas palabras: "antes (de iniciarse el actual movimiento indígena) los que eran blancos, todos eran al pié de los grandes terratenientes y aún más los indígenas mismos" (subrayado nuestro).

Ahora bien, ¿de dónde sacaron esos mismos indígenas la fuerza para retomar el camino, para recuperar la "idea propia", a pesar de todas las dispersiones y destrucciones que han vivido? La encontraron en la memoria de "los mayores". Memoria materializada en los resguardos que los republicanos no habían podido eliminar completamente y en los derechos perdidos pero no olvidados. La retoma de estos elementos fue la operación intelectual indispensable al proceso de recuperación del cual hemos sido testigos en pleno siglo XX.

El papel jugado por los mayores que conservaron esa memoria, de una parte, y la aceptación de su palabra por las comunidades que lucharon, por la otra, son la muestra palpable de la existencia de una cultura paez en nuestros días. Cultura que sigue viva a pesar de las persecuciones de todo género que hemos reseñado. Memoria que tiene soporte material en las lagunas, los cerros y los ríos que estructuran su tradición, y en la persistencia de los resguardos mismos, de esas tierras comunales sobre las cuales viven como gente de carne y hueso, desempeñando sus actividades diarias.

La lucha por la defensa de los resguardos unió, pues, a los paezes, dando fuerza a un renacer cultural y a la voluntad de volver a estrechar relaciones entre sus comunidades. No importaba

que el pensamiento oficial declarara que los resguardos eran "coloniales", entiéndase "del pasado", atrasados, y por lo tanto, destinados a desaparecer para dar lugar al progreso. De ahí que la confrontación de la memoria india con la memoria blanca fuera muy fuerte en esos años, inclusive con grupos que se pretendían "compañeros de luchas", ya que eran pocos quienes inicialmente aceptaban que hubiese formas de ser colombiano diferentes a la de ser "mestizo". Sin embargo, a medida que se extendía el debate ideológico dentro y fuera del movimiento indígena, se fue abriendo campo la colaboración de diversos sectores nacionales, que apoyarían la participación indígena en la Asamblea Nacional Constituyente, logrando que se consagrara en la Nueva Constitución el reconocimiento de la diversidad constitutiva de la República, y una reestructuración del esquema de la organización político-administrativa del Estado, que incluye entre otras -al lado del municipio- la figura de Territorio Indígena.

Avalancha de transformaciones y trastornos intensamente vividos, pero diversamente asumidos en los planos nacional, regional o local, por los distintos sectores de la población, que se reflejaría en las distintas formas de sentir, pensar y actuar en el momento del terremoto y después de él.

El terremoto: el difícil cambio institucional y la persistencia de los paeces

El terremoto y las avalanchas que originó sorprendieron a los habitantes de la región en las dispersas casas de los paeces y en los pocos pueblos construidos por los colonos en el presente siglo, por lo que la tarea de socorro no era fácil. Pero más que las dificultades la organización inicial de los socorros dejó ver la persistencia del viejo esquema de desconocimiento y desprecio de los indígenas. En Inzá, por ejemplo, mientras la dirigencia paez reunida en la casa de los cabildos trataba de coordinar por radio-teléfono las operaciones de rescate, en la acera del frente, en la alcaldía municipal y en los albergues instalados en escuelas y colegios, se notaba la vigencia de la discriminación para con ellos.

Los paeces, por su parte, de esos primeros días conservan el recuerdo de los helicópteros desde los cuales algunos de sus dirigentes ayudaban a ubicar y rescatar a los sobrevivientes en medio de la desolación reinante. A lo cual se agregaba el dolor por los centenares de muertos y la angustia de apreciar cómo el volcán-nevado y los ríos y lagunas, por tantos siglos protectores, habían arrasado con las personas, casas, animales y sembrados, principalmente en las vegas.

Después vino, de nuevo, la dispersión. Siete mil paeces confinados en albergues en lugares tan distantes como Popayán, La Plata y Neiva; además de los que por su propia cuenta hubieron de desplazarse a poblaciones o resguardos alejados donde tenían posibilidad de algún socorro. Lugares donde hacinados tuvieron que soportar durante diez largos meses el trato de los auxiliares que diversas instituciones nacionales desplazaron, para quienes las costumbres y maneras de los indígenas, cuando no el desconocimiento del español, eran manifestaciones palmarias de atraso mental y cultural.

A lo cual se vino a añadir el pensamiento fijo que invadió a las directivas nacionales que enfrentaron la situación; y que no fué otra que evitar que los paeces se auxiliaran entre sí -como lo propusieron algunos de los resguardos menos afectados- y tratar en cambio de reubicar a la población afectada en sitios apartados, "fuera de las zonas de conflicto". Criterio que deja traslucir la persistencia del fantasma de la "peligrosidad de los paeces" reunidos, que centenariamente ha rondado a los señores caucanos. Y criterio con el cual la Corporación Nasa Kiwe escogió las tierras que adquirió para los nuevos asentamientos, aduciendo razones de seguridad o la necesidad -por primera vez escuchada por los paeces de labios oficiales- de asegurarles condiciones habitables y productivas. Actuación que fue reforzada con otra disposición desintegradora: la aceptación de que sectas religiosas, hasta entonces desconocidas en la región, entraran a instalarse en Tierradentro a cambio de donaciones.

Entretanto, los paeces de Tierradentro, una vez pasada la conmoción, confrontaron su nueva realidad: la física destrucción del territorio que por siglos les había servido de refugio y en donde con tanto esfuerzo habían logrado seguir existiendo. Reunidos entonces los mayores y médicos tradicionales, sacaron sus propias conclusiones: aseguraron que el desastre tenía una causa objetiva bien clara: era un castigo a su pueblo por haber permitido la invasión de su territorio; presencia de extraños que había causado tanta destrucción en la naturaleza y tanta desunión entre las comunidades mismas. Dicho lo cual señalaron el camino a seguir, camino que había sido ya reclamado por muchos paeces: volver a Tierradentro, al lugar de sus abuelos y cuna de su cultura, a cuidar de "su casa".

Y camino que, para desconcierto de funcionarios y colombianos en general, han comenzado a recorrer de regreso, confrontándonos una vez más a la tosudez de un pueblo que se niega a desaparecer; y que nos muestra la necesidad de tomar siempre en cuenta el valor y significado de las culturas, aún en situaciones de desastres.

BIBLIOGRAFÍA

ARROYO, M. (1963) *El Cauca es así*. Popayán, Ed. Universidad.

BONILLA, V. D. (1979) "¿Qué política buscan los indígenas?". En: *Indianidad y descolonización en América Latina*, México, ed. Nueva Imagen.

----- (1980) *Historia política de los paeces*. Cali, ed. Colombia Nuestra.

----- (1982) "Algunas experiencias del proyecto Mapas Parlantes". En: J. E. García Huidrobo, *Alfabetización y educación de adultos en la región andina*, México, UNESCO-CREFAL.

----- (1989) "Los indígenas frente al país nacional: Todos tenemos derecho, pero no todo es igual". En: C. Martínez y E. Varela comp., *Derechos humanos y modernidad*, Cali, Personería municipal.

CASTRILLÓN, D. (1973) *El indio Quintín Lame*. Bogotá, Tercer Mundo Ed.

----- (1970) *Popayán: de la colonia al sub-desarrollo*. Popayán, ed. Universidad del Cauca.

- CINEP-CRIC (1981) "CRIC, 10 años de lucha, historia y documentos". En: *Controversia*, No. 91-92, Bogotá.
- COLMENARES, G. (1979) "Popayán, una sociedad esclavista 1680-1800". *Historia económica y social de Colombia*, T. II, Bogotá, ed. la Carreta.
- FINDJI, M. T. (1983) "Las relaciones de la sociedad colombiana con las sociedades indígenas". En: *Boletín de Antropología*, Vol. V, No. 17-18-19, Medellín, Univ. de Antioquia.
- (1991) "Movimiento indígena y recuperación de la historia". En: *Latino América: Enseñanza de la historia, libros de texto y conciencia histórica*, Buenos Aires, ed. Alianza/ FLACSO.
- (1992a) "Movimiento social y cultura política. Apuntes para una historia del Movimiento Autoridades Indígenas en Colombia". *Memorias del VIII Congreso de Historia*. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander (en prensa).
- (1992b) "From resistance to social movement: The Indians Authorities Movement in Colombia". En: A. Escobar y S. Alvarez, *The making of social movements in America Latina: identity, strategy and democracy*, Westview Press Inc.
- (1993) "Tras las huellas de los paeces". En: F. Correa et al. *Encrucijadas de la Colombia Amerindia*, Bogotá, ICAN.
- FINDJI, M.T. y J. M. ROJAS (1985) *Territorio, economía y sociedad paez*. Cali, Univalle, CIDSE.
- GONZÁLEZ, D. (s/f) *Los Paeces o genocidio y luchas indígenas en Colombia*. Medellín, ed. Rueda Suelta.

PARTICULARIDADES DE UN DESASTRE

CARACTERÍSTICAS DEL TERREMOTO Y LA AVALANCHA DEL 6 DE JUNIO DE 1994 Y DE SUS EFECTOS SOBRE LAS COMUNIDADES AFECTADAS

Gustavo Wilches-Chaux

Corporación NASA-KIWE

Un nuevo artículo escrito a un año de producido el desastre de Cauca y Huila, de creada la Corporación NASA KIWE, y asumido el cargo de Director Ejecutivo de la misma, Gustavo Wilches-Chaux hace un revisión de conjunto del desastre del Páez. Aborda, desde las amenazas naturales que confluyen en la región hasta la complejidad social, cultural y política de la misma, todo lo cual constituye no sólo el terreno en el que transcurre la reconstrucción sino los elementos desde los cuales se decide la adecuación o inadecuación de las acciones para que el desastre se convierta en la oportunidad de desarrollo largamente esperada. Aquí puede verse lo que significa en concreto la “deuda social acumulada durante 500 años” con esa región y sus poblaciones, cómo aborda la Corporación los conflictos y el problema por la tierra en Cauca, hasta los niveles participativos alcanzados por la interacción entre la Corporación, las comunidades indígenas y las otras instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia.

El terremoto

Entre el 24 de mayo y el 4 de julio de 1994 se registraron en el mundo ocho terremotos de magnitud superior a 6.0 en la Escala de Richter.¹

Uno de ellos, de magnitud 6.4 en la Escala de Richter y foco a una profundidad inferior a 10 Kilómetros, se produjo en día lunes, 6 de junio a las 3:47 de la tarde, con epicentro en cercanías del sitio denominado Dublín, en la cuenca alta del río Páez, en el municipio del mismo nombre, en el Departamento del Cauca.² Se le conoce comúnmente como “el terremoto del Páez”.

Sus efectos afectaron en mayor o en menor medida quince municipios de los departamentos del Cauca (9 municipios) y del Huila (6 municipios), cuya extensión total alcanza los 10.000 kilómetros cuadrados.

¹ Earth Chronicles, revista EARTH, November 1994, pág. 15.

² Convenio INGEOMINAS – NASA KIWE, “Zonificación para uso del suelo en la cuenca del río Páez”, Popayán, 6 de junio de 1995.

El municipio de Páez sufrió cerca del 50 % de las pérdidas totales y el municipio de Inzá cerca del 15 %, para un total aproximado del 65 % entre estos dos municipios que conforman la región de Tierradentro, conocida nacional e internacionalmente por sus riquezas arqueológicas. Los otros cinco municipios Caucanos afectados representan el 31 % de las pérdidas totales y entre los seis municipios del Huila el 4 % restante.³

Las pérdidas humanas, entre muertos y desaparecidos, se aproximan a las 1.100 personas (Puerto Chávez, 1995) un número relativamente bajo de víctimas si se tienen en cuenta las enormes proporciones de los deslizamientos y las avalanchas que afectaron a la Cuenca del Páez como consecuencia del terremoto. Seguramente influyó en ello la tendencia de la población indígena, mayoritaria en la zona Epicentral, a vivir de manera mas o menos dispersa y lejos de los cursos del agua. En la tradición mítica de los indios existe memoria sobre la ocurrencia de eventos similares en el pasado (confirmados por los estudios geológicos), durante uno de los cuales fue rescatado de la avalancha el bebé Juan Tama, que llegaría a ser el principal líder espiritual y cultural de los Paeces.

La destrucción ecológica alrededor de la zona epicentral (o zona con “condiciones críticas de inestabilidad”) se calcula en 40.000 hectáreas (400 Kilómetros cuadrados), de los cuales un alto porcentaje se encuentra en tierras del Parque Nacional Natural “Nevado Huila”.

Esa zona con “condiciones críticas de inestabilidad” es “un corrector de unos 28 Kilómetros de largo por 15 de ancho, ubicado en la cuenca alta del río Páez, que incluye casi en su totalidad las subcuencas de los ríos Moras, Símbola y San Vicente.” Además, como zonas de uso restringido, se han considerado las subcuencas de los ríos Malvasá, Salado, Ullucos, Negro y Coquiyú o Coquiyó, entre otras.⁴

INGEOMINAS ha registrado 3.002 deslizamientos ocasionados por el terremoto en los municipios de Inzá y Páez.

Efectos Geo-ecológicos

No siempre un terremoto produce una destrucción geo-ecológica tan extensa y considerable, lo cual constituye uno de los rasgos característicos de este desastre, pues significó la expulsión de su territorio de origen, en los días inmediatamente siguientes al terremoto, cerca de 1.600 familias, unas ocho mil personas, entre indígenas (1.100 familias) y mestizas (500 familias), que inicialmente se ubicaron en albergues temporales en distintos municipios vecinos del Cauca y el Huila. Posteriormente ha sido necesario reubicar por fuera de la zona a otras familias que

³ Según datos del Área de Planeación de la Corporación NASA KIWE. Los datos sobre daños en el Departamento del Huila se obtiene a partir del informe “Evaluación Técnica y Económica de las zonas afectadas por la avalancha del río Páez en el Departamento del Huila” de la Gobernación del Huila y del Comité de Cafeteros de ese mismo departamento.

⁴ Convenio INGEOMINAS – NASA KIWE, informe citado.

permanecieron en lugares de riesgo dentro de sus territorios de origen, proceso que todavía se encuentra en marcha.

También constituye un rasgo característico del terremoto del Páez, la coexistencia de múltiples amenazas simultáneas en la zona afectada, lo cual, sumado a la destrucción geo-ambiental antes descrita, ha generado, por una parte, incertidumbre en el Estado y en las comunidades sobre la posibilidad o imposibilidad de volver a habitar y utilizar productivamente sus territorios de origen (incertidumbre que comienza a disiparse con la difusión de los resultados del estudio de "Zonificación para usos del suelo" elaborado mediante el convenio INGEOMINAS – NASA KIWE), y por otra parte, la necesidad no sólo de reconstruir las viviendas y la infraestructura destruida, sino de adquirir tierras productivas para reubicar a las comunidades que no puedan reestablecerse de manera definitiva en el corto y mediano plazo en la zona de desastre (a la fecha de este documento se han adquirido 4.070 hectáreas para reubicar a 15 comunidades y se esperan adquirir 5.000 hectáreas adicionales para culminar el proceso).

Esas amenazas simultáneas son las siguientes:

Amenaza sísmica

INGEOMINAS ha detectado en la cuenca del Páez más de diez fallas geológicas, sin contar aquellas existentes en otros municipios considerados como zona de desastre, pero que no sufrieron destrucción del territorio como consecuencia del terremoto del 6 de junio de 1994 (caso de la cuenca del río Piendamó, que nace en el municipio de Silvia). La vulnerabilidad ante la amenaza sísmica, presente en mayor o en menor medida en toda la zona, se puede reducir mediante la aplicación de técnicas de construcción sismo-resistente basadas en la moderna ingeniería, en técnicas de construcción tradicionales (como el bahareque) o en una combinación de ambos conocimientos. La amenaza sísmica, por sí sola, no ameritaría la reubicación por fuera de la zona de desastre de las comunidades afectadas.

Amenaza por avalancha

Como consecuencia del terremoto del 6 de junio, en todos los ríos y quebradas de la cuenca del Páez y de las subcuencas arriba mencionadas se produjeron derrumbes, represamientos y avalanchas que a su vez ocasionaron una sedimentación de los materiales de arrastre en los fondos de los cauces, lo cual ha obligado a "correr" hacia arriba la cota segura a partir de la cual, en ausencia de otros riesgos, puede edificarse.

Amenaza por deslizamiento o derrumbe

La desestabilización de taludes y laderas constituye quizás la más grave de las amenazas actualmente presentes en la cuenca del Páez. Como ya se dijo, INGEOMINAS detectó en la zona estudiada más de 3.000 deslizamientos actuales, así como condiciones para que por razón de fenómenos naturales (terremotos, fuertes lluvias) y/o actividades humanas (talas,

quemadas, manejo inadecuado de suelos y aguas, obras de infraestructura sin las debidas precauciones) se puedan producir en otros lugares nuevos fenómenos de remoción en masa.

Amenaza volcánica

El río Páez tiene sus cabeceras en las faldas del volcán nevado Huila, el de mayor altura de los Andes en Colombia y, junto con la Serranía del Cocuy y la Sierra Nevada de Santa Marta, uno de los mayores glaciares colombianos.

Pese a que no existe registro de erupciones volcánicas en tiempos históricos, los estudios geológicos indican que se trata de un volcán de tipo efusivo, cuyos flujos de lava han contribuido de manera notable a la orografía de la zona. El volcán se encuentra activo, como lo indica la presencia permanente de fumarolas y temores.

Está plenamente descartado que el terremoto del 6 de junio de 1994 hubiera tenido origen en una erupción volcánica y que en la avalancha del Páez hubiera tenido influencia el deshielo del casquete glaciar del nevado. Sin embargo, muchos de los efectos de la avalancha (como la destrucción de la población de Irlanda y de la zona en donde se encontraba el hospital de belalcázar), coincidieron con los pronósticos del “mapa de riesgos” en caso de erupción volcánica del nevado del Huila, elaborado por INGEOMINAS antes del desastre. De hecho, la ejecución de los planes de evaluación que se habían elaborado en Belalcázar para el caso de una eventual erupción volcánica, contribuyeron también a salvar muchas vidas en el casco urbano de la capital del municipio Páez.

La presencia del volcán en la zona implica, entonces, la amenaza de una eventual erupción volcánica, con sus efectos colaterales, como son principalmente flujos de lava, deshielos y avalanchas, y las que podrían producir los temblores asociados, lo cual, a su vez, implica que algunas zonas que no sufrieron daños mayores con el terremoto del 6 de junio hayan sido catalogadas dentro de la categoría con mayores restricciones en la “Zonificación para usos del suelo” elaborada mediante el convenio INGEOMINAS-NASA KIWE.

Según estudios elaborados para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), el embalse de Betania, que recoge las aguas del río Magdalena después de que éste ha recibido al río Páez, podría absorber sin problema un volumen de agua adicional equivalente al tamaño del Casquete de hielo del Volcán nevado Huila, lo cual permitirá reducir los temores sobre los efectos que tendría una erupción volcánica sobre el embalse citado, y en particular sobre la ciudad de Neiva, situada a orillas del río Magdalena aguas abajo.

Al contrario de lo que sucede con un terremoto, normalmente una erupción volcánica no se produce sin aviso previo, sino luego de un proceso de incremento gradual de la actividad, que pasa por las llamadas etapas de “alerta amarilla”, “alerta naranja” y “alerta roja”, lo cual permite

prevenir consecuencias desastrozas, especialmente mediante la evacuación de las comunidades vulnerables.

Actualmente el nevado del Huila está siendo objeto de monitoreo constante por parte de INGEOMINAS, el cual, sin embargo, debe enfrentar dos dificultades principales:

Primero, las dificultades de acceso a las vecindades de la cima del volcán, con todos los problemas que ello implica para efectos de instalación y mantenimiento de equipos y, segundo, que en términos de ciclos geológicos y volcánicos, el tiempo que lleva de vigilancia el nevado Huila resulta muy corto como para poder interpretar exactamente el significado de los cambios detectados.

Características socio-culturales de la región afectada

Quizás la principal característica del terremoto del Páez es la heterogeneidad de la población afectada en una u otra forma por sus efectos directos o colaterales, lo cual se traduce en una enorme diversidad de actores sociales y, en consecuencia, de visiones del mundo (incluida la interpretación misma del desastre), de problemas, de necesidades, de intereses y de conflictos.

Lo anterior, por supuesto, obliga a generar una serie de respuestas institucionales igualmente complejas y diversas, con el fin de apoyar la recuperación de las distintas comunidades afectadas de acuerdo con sus características socioeconómicas y culturales, sus potencialidades y sus carencias, sus fortalezas y sus necesidades.

En los municipios considerados como zona de desastre encontramos indígenas paeces (mayoritarios en Tierradentro) e indígenas Guambianos (mayoritarios en Silvia), y si abrimos más el lente, otros grupos indígenas con un menor grado de conservación de sus características culturales, como los coconucos y los totoroos. Ninguno de esos grupos es homogéneo sino que en su interior se dan las mismas contradicciones y particularidades que en cualquier otra comunidad humana: diferencias económicas, ideológicas, políticas, religiosas, etc.

Entre los mismos indígenas encontramos católicos y protestantes además de grupos que no siguen a ninguna de las iglesias mencionadas. Tierradentro posee la categoría de “territorio de misiones”, lo cual implica una gran influencia de la Iglesia Católica sobre la comunidad, a través de la Prefectura Apostólica, que tiene a su cargo la llamada “educación contratada”. Durante los últimos años la presencia de las iglesias evangélicas ha ido creciendo de manera notable en la zona.

Pese a que normalmente Tierradentro se conoce sólo como territorio indígena (característica en cuya base, como se verá más adelante, se fustificó la creación de la corporación NASA KIWE), en el municipio de Páez cerca del 25% de los habitantes son mestizos y existe un 2% de población negra (mayoritaria en algunos sectores como el El Salado e Itaibe), y en el municipio

de Inzá cerca del 50% de la población es mestiza. En cada uno de los municipios mencionados cerca del 6% de la población se encuentra en los cascos urbanos de sus capitales.

En ocho de los 14 resguardos indígenas de Páez, más del 20% de los habitantes hablan solo “lengua” (idioma paez) mientras en el municipio cerca del 40% de la población es bilingüe (un 4% habla sólo paez).

Existe un Inzá y en la parte sur del municipio de Páez, un porcentaje importante de indígenas en proceso de “campesinización” (lo cual conlleva la desaparición de los resguardos como forma predominante de tenencia de la tierra), así como un número considerable de propietarios y campesinos no indígenas, algunos de los cuales son dueños de “mejoras” o predios “asignados” por los cabildos dentro de los resguardos.

En algunas zonas como la de Riochiquito (Cauca) y Rionegro (Huila), en donde se está llevando a cabo la reubicación de la comunidad del resguardo de Wila, uno de los más afectados por el desastre, existe una población importante de colonos mestizos o “blancos”.

En los seis municipios del Huila que figuran como zona de desastre, la gran mayoría de la población afectada y no afectada es mestiza, y salvo el caso del resguardo de La Gaitana en la Plata, no existen zonas jurídicamente consideradas como indígenas. Se prevé que tanto en el Cauca como en el Huila, en los lugares en donde se está llevando a cabo la reubicación de comunidades indígenas se constituyan formalmente “ampliaciones de resguardos”, teniendo en cuenta que las tierras adquiridas constituyen “terrenos complementarios” de los resguardos originales, que en virtud de la ley seguirán perteneciendo a sus comunidades.

Si en un extremo de esta gama heterogénea de comunidades de la zona de desastre tenemos a los indígenas de las comunidades más tradicionales de Tierradentro, que hablan sólo lengua paez, en el otro extremo están los empresarios y agroindustriales del Huila que perdieron parte de sus cosechas y terrenos productivos a orillas de los ríos Páez y Magdalena y del embalse de Betania.

En un inventario completo de conflictos y tensiones existentes en la zona antes y después del desastre, podemos enumerar los que se presentan entre los grupos mencionados, en especial entre indígenas de distintos grupos étnicos; entre indígenas, negros y mestizos; entre indígenas, campesinos y colonos; entre católicos y protestantes; entre autoridades civiles (alcaldes municipales) y autoridades indígenas (cabildos); entre gobiernos municipales y gobierno nacional (en este caso representado por la Corporación NASA KIWE, que necesariamente aparece como un nuevo actor y factor de tensión dentro de la zona); entre intereses regionales del Cauca e intereses del Huila (la región de Tierradentro a pertenecido alternativamente a uno y otro departamento); entre intereses políticos partidistas y electorales; entre comunidades “anfitrionas” y comunidades “reubicadas”; entre intereses locales y la corporación NASA KIWE. Además de conflictos y tensiones interinstitucionales, “enriquecidos”

por la aparición de nuevos actores y nuevas expectativas en la zona: organismos de socorro, cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, la misma NASA KIWE. Sin contar la presencia e influencia de los medios de comunicación y de la visión que transmiten del desastre y de las comunidades afectadas al resto del país y hacia el interior mismo de la zona.

Por último, para tratar de entender la zona de desastre no sólo como un espacio de reconstrucción física de infraestructura destruida, sino como un escenario complejo de relaciones, tensiones y conflictos, debe recordarse que tanto el oriente del Cauca como el occidente del Huila son zonas sobre las cuales ejercen presencia e influencia el narcotráfico (debido a la abundancia de “cultivos ilícitos” y la guerrilla, lo cual significa a su vez la presencia e influencia de las fuerzas armadas y de los organismos de seguridad del Estado.

Bajo el acápite de las características socioculturales de la región afectada también debemos considerar los siguientes factores:

- La desconfianza de las comunidades, especialmente indígenas, frente al Estado y en general frente a la “sociedad blanca”, de la cual forman parte también las organizaciones no gubernamentales. NASA KIWE ha debido trabajar metro a metro y minuto a minuto para construir unas relaciones de mutua confianza entre la institución que encarna al Estado colombiano y las comunidades afectadas, en un esfuerzo que debe renovarse con base en actitudes concretas y de manera permanente.
- La existencia de 500 años de “deudas sociales” acumuladas. En el punto siguiente se mostrará cómo para la región de Tierradentro el verdadero desastre ocurrió mucho antes del terremoto del 6 de junio de 1994, el cual, paradójicamente, puede representar la oportunidad de comenzar a saldar muchas de esas deudas acumuladas.
- La “cultura del damnificado”: el tratamiento estereotipado que normalmente se les otorga a las comunidades afectadas por un desastre, realimentando de manera dramática y constante por medios de comunicación, ha ido generando una cultura del damnificado que determina una relación particular y a veces patológica de las comunidades con los “agentes externos”, como los organismos de socorro, las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales y el mismo Estado. Esa “cultura del damnificado” se resume en la actitud del que sin importar cuánto se haga o cuánto se reciba, siempre afirma que ni se ha hecho nada ni se le ha dado nada, en la creencia de que aceptar un avance significaría renunciar a la oportunidad de recibir nuevos beneficios. La “cultura del damnificado” y la posibilidad de la autogestión se excluyen mutuamente y resulta interesante notar entre las comunidades indígenas y mestizas afectadas por el desastre del Páez, como en la medida en que la organización y el liderazgo (ingredientes de la autogestión) se consolidan en una comunidad, en esa medida la “cultura del damnificado” va desapareciendo en favor de una actitud más positiva y creativa frente a sus propias posibilidades.

Características de la zona epicentral antes del desastre

El censo de población en convenio entre el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y NASA KIWE con posterioridad al terremoto del 6 de junio de 1994, elabora una caracterización completa de la situación de los municipios de Inzá y Páez tanto antes como después del evento citado. Comprende un diagnóstico ambiental, aspectos de tenencia de la tierra, producción y usos del suelo, análisis de mortalidad y morbilidad, vivienda, educación y saneamiento ambiental.

Los resultados de ese estudio confirman que, en términos de calidad de vida, para la mayoría de las comunidades de la zona epicentral el verdadero desastre no comenzó el 6 de junio sino varios siglos antes, y que el terremoto, paradójicamente (pero como suele suceder en casos similares), puede constituir la oportunidad de comenzar a solucionar muchos de los problemas crónicos acumulados y agravados durante años.

Citemos algunos datos como ejemplo:

Morbilidad:

La principal causa de consulta médica en los municipios de Inzá y Páez son las enfermedades de los dientes y sus estructuras de sostén (115.8 por mil habitantes en el primer municipio y 51.2 por mil en segundo), que “al formar parte del aparato digestivo contribuyen a profundizar la deficiente calidad de la nutrición para estas dos poblaciones. Además, su deterioro físico genera infecciones bacterianas en la cavidad bucal (encías) que minan el estado general del cuerpo y aportan una de las principales causas de fiebres reumáticas y de endocarditis, afectando el uso instrumental del cuerpo en las actividades productivas de la población desde edades relativamente tempranas.” (Puerto Chávez, 1995: 10)

En Páez le siguen la infección respiratoria aguda (IRA) y la enteritis y otras diarreas (EDA) con tasas del 43.7 y el 37.9 por cada mil habitantes, y en Inzá las enfermedades de la piel (25.1 por mil), las enfermedades de los genitales (28.5 por mil) , enteritis y otras diarreas, e infección respiratoria aguda.

En cuanto a morbilidad de notificación obligatoria y principales causas de enfermedades transmisibles, en ambos municipios la principal causa es la infección respiratoria aguda, la segunda la diarrea y otras enteritis, la tercera (en Páez) el dengue, la cuarta las enfermedades de transmisión sexual y la quinta la tuberculosis. “Al comparar estos eventos con la tasa para Colombia de los mismos eventos para 1984, encontramos que la IRA y la EDA ocupan también el primero y segundo lugar, pero en ese momento el riesgo de enfermarse de ellas era de un 100% menos en Colombia que en Páez. Esta tendencia es similar para las otras causas.” (Puerto Chávez, 1995:11)

Mortalidad:

La tasa general de mortalidad indica el riesgo de morir un número de personas por cada mil habitantes de una unidad administrativa en un año determinado. Para el municipio de Páez (sin tener en cuenta los efectos del terremoto) es de 7.9 muertos anuales por cada mil habitantes, para Inzá de 5.3, para el Cauca de 5.26 y para Colombia de 5.1 por mil en 1984. “Esto significa que en Páez la posibilidad de morir para el total de la población es 55% más alta que en el resto del país.” (Puerto Chávez, 1995: 12)

La tasa específica de mortalidad infantil indica el riesgo de morir de un niño menor de un año, respecto al total de niños de ese grupo de edad. En Páez de cada mil niños, 48.5 mueren antes de cumplir un año de edad (Inzá: 37.3 por mil).

Para el grupo de 1 a 4 años de edad la mortalidad en Páez (16.3 por mil) es más del doble que para Colombia en 1984 (7.84). Para el grupo de 45 a 49 años la tasa es de 23.8 por mil, tres veces más que en Inzá y seis veces más que en el departamento del Cauca. “De la tendencia de la mortalidad se puede inferir que la expectativa de vida al nacer en Páez debe estar en un valor cercano a los 50 años y en Inzá a los 55 años, es decir, igual al de Colombia en los primeros años de la década de los sesenta, cuando cerca del 60% de la población vivía en el área rural. Actualmente las expectativas de vida para Colombia tienen un valor cercano a los 67 años”. En conjunto la población mayor de 59 años sólo alcanza el 6.3% de la población total de Tierradentro.

Las principales causas de mortalidad en Inzá y Páez están correlacionadas con los principales eventos de morbilidad. Las neumonías ocupan el primer lugar en Páez y el segundo en Inzá (pero sólo constituyen la quinta causa de muerte en el Cauca, donde, al igual que en Colombia, la primera causa es el homicidio).

En cuanto a morbilidad infantil, la tasa para niños que mueren antes de 28 días de nacidos, en Páez es de 17.4 por cada mil nacidos vivos, mientras que en Colombia era de 12.8 por mil en 1984. Para los niños menores de un año, en Páez es de 48.5 por mil, frente a 40.0 en Itzá y 20.3 para Colombia en el año citado. Esto significa que los niños de Páez tienen un 37% más de posibilidades de morir que los niños de Colombia hace 10 años.

Para niños menores de 5 años, en Itzá (68.9) el riesgo de morir es dos veces mayor que en el resto del Cauca (38.2) y casi tres veces mayor en Páez (104.1).

Situación nutricional:

Los indicadores de “desnutrición relativa” (peso para edad) y de “desnutrición crónica” (talla para edad) hacen referencia a procesos de desnutrición de largo a plazo por deficiencia estructural de alimentos en zonas indígenas y campesinas, períodos prolongados de hambrunas (que en “condiciones normales” en Tierradentro cubren los meses de julio a

septiembre) y alta recurrencia de enfermedades infectocontagiosas entre otras causas, mientras el indicador de “desnutrición crítica” hace referencia a la situación de corto plazo. Los primeros indican el riesgo acumulado de desaparición en que se encuentran los paeces como etnia, mientras el último se basa en que cualquiera que sea la talla de un individuo, a ésta debería corresponder un peso determinado.

Comparando los datos obtenidos por el censo CRIC-NASA KIWE para la población infantil en albergues con los datos del Servicio de Salud del Cauca para el segundo trimestre de 1992, se advierte que “según el Servicio el 44% de los niños de Páez (31.5% CRIC-NASA KIWE) padecen desnutrición relativa, el 54% (64.3% CRIC-NASA KIWE) desnutrición crónica y el 20% desnutrición crítica (11.8% CRIC-NASA KIWE). La diferencia para la crítica tiene que ver con minutas alimentarias permanentes en los albergues, mientras en la crónica está asociada a procesos de desnutrición en el largo plazo.” (Puerto Chávez, 1995: 32)

Como parámetros mínimos tolerables de desnutrición para la población colombiana, se consideran el 13% para la desnutrición relativa, el 20.8% para la desnutrición crónica y el 4.4% para la desnutrición crítica. (Para Inzá en 1993 eran del 49%, 60% y 23%, respectivamente).

Edad promedio para el embarazo y situación de la mujer:

El censo CRIC-NASA KIWE estableció que al momento del desastre la edad promedio de las mujeres embarazadas era de 20.3 años (25.8 para Colombia en 1985) y que en Tierradentro la edad promedio para el primer embarazo es de 17.5 años (22.3 para Colombia). Un 30% de las mujeres quedan embarazadas por primera vez entre los 13 y 17 años. La tasa de fecundidad decrece después de los 30 años “como consecuencia del deterioro de vida de las mujeres.” En el párrafo anterior mencionábamos que el censo había encontrado en los albergues una tasa de desnutrición crítica del 11.8%, la cual, sin embargo, se distribuye desigualmente en 7.8% para los hombres y 15.8% para las mujeres. En los grupos de edad menores de un año y entre 5 y 9 años, se registran tasas de mortalidad femenina superiores a las masculinas y en general la población masculina de Tierradentro es mayor que la femenina.

Unidades agrícolas familiares y nutrición

El tamaño promedio de las parcelas dedicadas a la agricultura (excluyendo pastos) en el municipio de Páez era de 1.73 hectáreas (1.7 en zonas indígenas y 3.46 en zona no indígena) y en Inzá de 1.9 hectáreas (1.87 para indígenas y 1.97 para mestizos). En Páez cada familia posee en promedio 1.74 parcelas y en Inzá 1.3 parcelas, situación que varía de una unidad territorial a otra. “Estas características de las unidades agrícolas, sin considerar pastos, barbechos y zonas de reserva, y que en su mayor parte están ubicadas en áreas de fuertes pendientes y marcada erosión, hacen que los rendimientos agrícolas sean bajos, no generando en muchos casos los alimentos suficientes para proveer las calorías y proteínas necesarias a las familias y garantizar su reproducción biológica y social” (Puerto Chávez, 1995:36)

Para efectos de la reubicación de las comunidades desplazadas por el desastre, NASA KIWE está adquiriendo por fuera de la zona de riesgo entre 6 y 8 hectáreas complementarias por familia, dependiendo de las características productivas de los nuevos predios.

Materiales de la vivienda antes del desastre

En Páez el material predominante para cerramiento de muros era el bahareque (84.01%), segundo el ladrillo (8.18% y 41.3% en el casco urbano) y luego el adobe, la madera y la guadua. El mismo orden de prevalencia se observa en Inzá. El material predominante para techos era el zinc, seguido por la teja de barro, con variaciones entre población indígena y no indígena. En el 65.1% de las viviendas rurales de Páez y en el 58.12% de las de Inzá, el piso era de tierra, seguido por cemento (28.57% y 31.36%), madera (4.56% y 8.55%) y baldosa (5.52% y 1.55%).

Saneamiento ambiental

Sistemas de eliminación de aguas residuales

En Páez el 32.52% no tenían ningún tipo de servicio (Inzá: 51.32%), 17.87% letrina (Inzá: 21.01%), 5.02% inodoro sin conexión a pozo o alcantarillado (Inzá: 9.73%), 5.83% inodoro con conexión a pozo séptico (Inzá: 6.66%) y 12.58% inodoro con conexión a alcantarillado (Inzá: 9.62%).

Sistema de abastecimiento de agua

Páez: Acueducto: 40.58%; Llegada por tubería: 47.3%

Inzá: Acueducto: 50.87%; Río, manantial o pozo: 46.88%

“El acueducto de ninguna manera supone un adecuado tratamiento de agua, además, como se menciona en los indicadores de salud, las enfermedades diarreicas y de parasitismo hacen presumir con mucha certeza que el agua que consumen es altamente insalubre.” (Gutiérrez, 1995: 13)

Alumbrado

Vela [Páez: 44.73%; Inzá: 56.13%]

Electricidad [Páez: 19.53% (Casco Urbano: 79.88%); Inzá: 31.94% (casco urbano: 89.66%)]

Hidrocarburos [Páez: 9.29%]

Sistemas de eliminación de basuras

Lote o basurero [Páez: 59%; Inzá: 86.7%]

Ocupación del espacio en la vivienda

El 34.12% de las viviendas en Páez y el 46.67% en Inzá tienen una o máximo dos habitaciones, “situación agravada cuando una única habitación sirve de cocina, sala, alcoba y despenza”.

En ambos municipios los promedios de personas por familia y por vivienda son muy similares, tanto por los totales municipales como para las zonas indígenas y no indígenas: entre 5.2 y 5.7 personas por familia y entre 5.3 y 5.7 personas por vivienda. Sólo en el caso de las cabeceras municipales dichos promedios disminuyen así: en Páez hay en promedio 4.79 personas por familia y 5.02 por vivienda y en Inzá 3.43 personas por familia y 5.09 por vivienda. (Gutiérrez, 1995: 15)

Incomunicación de la zona epicentral del desastre

Como su mismo nombre lo sugiere, Tierradentro es una zona de difícil acceso, situación que se agravó como consecuencia del desastre debido al taponamiento o destrucción de las vías vehiculares y “camino de herradura” y a la desaparición de decenas de puentes por causa de las múltiples avalanchas y deslizamientos. El aislamiento de la zona impidió que desde el primer momento el país conociera la verdadera magnitud del desastre y ha dificultado y ha encarecido el acceso a la zona de alimentos y materiales de construcción, tarea que todavía, un año después del terremoto, depende en gran medida del apoyo de helicópteros alquilados por el Estado. Un medio de comunicación usual en Tierradentro por lo menos desde el siglo pasado, es la “tarabita”, un cable tendido sobre los profundos cañones por donde fluyen los ríos de la zona y del cual se cuelgan materialmente los viajeros con un gancho, para pasar de una orilla a la otra.

Deterioro ecológico

En el municipio de Páez los cultivos ocupan el 9.3% del área total, los pastos el 20.45% y los rastrojos el 11.47%, mientras el 58,78% del territorio está catalogado como zona de reserva natural (bosques y páramos). En Inzá el 44.3% del territorio es zona de reserva natural, los rastrojos ocupan el 24.92%, los pastos el 19.74% y los suelos agrícolas el 11.04%. (Carvajal, 1995: 15)

El 78.63% de las selvas primarias y secundarias de Tierradentro se encuentran en resguardos indígenas, mientras el 21.37% restante está en áreas campesinas y terrenos baldíos. El parque nacional nevado Huila, creado en 1977, posee una extensión de 158.000 hectáreas. “La compleja topografía de Tierradentro y la forma de producción indígena en los resguardos ha permitido que se conserve el 37.98% del territorio en su vegetación original, especialmente en las zonas de capacitación de las cuencas hidrográficas y en áreas muy escarpadas.” (López, 1995: 29)

Debe resaltarse que en gran medida la conservación de la identidad cultural de los indígenas depende de los ecosistemas que los circundan, en especial en cuanto hace referencia a la

existencia de plantas de uso ritual y medicinas utilizadas por los “médicos tradicionales” o The Walas en sus trabajos de “armonización” de la comunidad con la naturaleza.

Los datos anteriores dan una idea sobre la importancia de las zonas de reserva natural en Tierradentro, pese a lo cual la presión sobre los suelos dedicados a la producción agrícola, el sobrepastoreo en laderas, las prácticas inadecuadas de manejo de suelos y aguas y, en los últimos años, la deforestación para cultivo de amapola, han dado lugar a procesos graves de deterioro ambiental y empobrecimiento ecológico que si bien no fueron la principal causa del desastre, se aliaron con otros factores presentes en la cuenca (altas pendientes saturadas de agua por efecto de lluvias intensas en los meses anteriores) para producir los destructivos efectos que desencadenó el terremoto.

Crisis de la cultura indígena

Si bien los paezes de Tierradentro han logrado conservar su identidad y sus costumbres como pocos en el medio andino, el terremoto los toma en un momento en el cual se han ido olvidando los ritos ancestrales (como el “refrescamiento” ritual de los bastones de mando de los gobernadores en la laguna de Juan Tama), la autoridad de los cabildos y la influencia de los “médicos tradicionales” sobre la comunidad se ha ido deteriorando y, actividades como la siembra de amapola y la bonanza económica que de ella se deriva, han ido erosionando los valores sobre los cuales se sustenta la cultura. El desastre del 6 de junio, que para algunos observadores externos significa la más grave amenaza contra la supervivencia cultural de los paezes, para sus líderes y pensadores representa un llamado de la Madre Tierra y de Juan de Tama a los paezes para obligarlos a retornar a sus valores. En la cosmovisión indígena la avalancha se interpreta como un “parto” y se recuerda que de un fenómeno similar surgió la figura de Juan de Tama. Por otra parte, la reubicación de algunos resguardos en lugares por fuera de Tierradentro, los ha hecho aferrarse más que antes a sus tradiciones y costumbres, como una forma de garantizar continuidad y supervivencia, y de conjurar los riesgos que implica el contacto con medios desconocidos y distintas culturas.

Ahora bien: aún cuando la cultura paez estuviera atravesando una situación de relativa crisis al momento del terremoto, la existencia de los cabildos como formas autónomas y tradicionales de gobierno, la representatividad y el reconocimiento de la autoridad de los mismos por parte de las comunidades y la facilidad que ello ofrece para identificar interlocutores claros y legítimos, constituye en el caso del Páez, una indudable ventaja comparativa frente a otras situaciones de desastre que han afectado a comunidades con niveles de organización inexistentes o menores, y en consecuencia más vulnerables desde el punto de vista político, social y cultural. De allí, que desde un principio, el propósito de NASA KIWE haya sido contribuir a fortalecer la autoridad de los cabildos y sus gobernadores hacia el interior de la comunidad, y apoyar la consolidación y capacidad de gestión de las organizaciones que los agrupan.

Debilidad institucional de las administraciones municipales

Desde 1986 Colombia se encuentra comprometida en un proceso de descentralización y fortalecimiento de los municipios, refrendado por la constitución política de 1991. Sin embargo, para municipios carentes de recursos económicos, como muchos de los 15 municipios de la zona afectada, el proceso no ha salido del ámbito teórico. El municipio de Páez, en particular, que debió afrontar el 50% de los daños totales causados por el terremoto, cuyo territorio resultó afectado en una u otra forma casi en su totalidad y cuya capital permaneció aislada del resto del país por vía terrestre y telefónica durante varios meses, se ha visto obligado a reestructurarse en función de las nuevas realidades, lo cual incluye fortalecer su capacidad de planificación y de gestión en un medio en el cual, como se indicó más atrás, confluyen múltiples intereses y conflictos.

Dificultades institucionales y burocráticas de NASA KIWE

¿Fue o no una buena idea la creación de la corporación NASA KIWE para coordinar las acciones de recuperación de la zona y de las comunidades afectadas por el terremoto de 16 de junio de 1994?

Teóricamente –y con base en experiencias de manejo de desastres en otros lugares de Colombia y del mundo- se afirma que para manejar situaciones de desastre, no se deberían crear nuevas instituciones, sino fortalecer y otorgar instrumentos ágiles de gestión y nuevos recursos a las instituciones ya existentes. Es decir, que la solución no debería ser de “hardware” sino de “software”. Algunas de las experiencias de NASA KIWE servirían para apoyar este postulado, mientras otras, como la posibilidad de que las comunidades tengan un interlocutor único para la mayoría de los temas de la reconstrucción, parecen validar la decisión tomada por el gobierno de entonces.

La respuesta definitiva a esa pregunta no se sabrá sino en el mediano y en el largo plazo, a partir de los resultados de los procesos que se han gestado a lo largo del año transcurrido entre la creación formal de Corporación y la fecha en que esta reflexión se escribe. (Debe tenerse en cuenta que la corporación se creó mediante decreto presidencial del 9 de junio de 1994, expedido tan sólo tres días después del terremoto, que su Director Ejecutivo y primer funcionario fue nombrado el 23 de junio y tomó posesión del cargo el 27 del mismo mes y que los primeros recursos para operar se hicieron efectivos a partir del mes de septiembre de 1994.)

Según algunos analistas, el momento político que vivía Colombia cuando ocurrió el desastre explica –al menos parcialmente- la decisión de crear una nueva entidad: el presidente Gaviria, que se acercaba al final de su mandato con unos niveles de popularidad sin precedentes para una administración en sus últimos meses de gobierno, le entregaría el mandato a su sucesor el 7 de Agosto, exactamente dos meses después del terremoto. La reacción de la opinión pública ante lo que los medios de comunicación y en parte el Gobierno mismo, presentaron como “ineficacia” del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, constituía una amenaza para la imagen del Gobierno y en particular del Presidente, elegido ya como nuevo

Secretario General de la OEA. Se requería –según los analistas- de una medida “de imagen”, que le permitiera al Gobierno sortear coyunturalmente la crisis y que le dejara al Gobierno siguiente la solución de largo plazo de un problema de una complejidad social con pocos antecedentes en la historia reciente de Colombia.

El Ministerio de Gobierno y la Dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), sustentaron ante la Corte Constitucional la creación de un nuevo establecimiento público (en lugar de acudir exclusivamente a las instituciones ya existentes), con el argumento de que la zona más afectada por el terremoto del Páez estaba habitada por indígenas y que se requería “de un programa de integral de recuperación que respete la cultura, las costumbres y las administraciones” de esas comunidades. Argumentó entonces la DNPAD ante la corte: “Aún cuando el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres cuenta con una legislación que le permite en la mayoría de los casos enfrentar directamente la rehabilitación y recuperación de las comunidades afectadas (Decreto-Ley 919 de 1989), el Gobierno Nacional, para efectos de facilitar la efectiva rehabilitación y recuperación del área afectada, la cual en su mayoría corresponde a territorios indígenas, expidió medidas al tenor del Artículo 215 de la Constitución Nacional (Emergencia Económica, Ecológica y Social), teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades. La creación de una institución especial para la interlocución en nombre de las entidades del Sistema Nacional con las comunidades afectadas; para la concentración de un programa integral de recuperación respetando las costumbres y la cultura a fin de coordinar las acciones interinstitucionales, es una de las medidas que no se podían llevar a cabo con el régimen existente de las situaciones de atención de desastres.”

Es importante resaltar que si bien la declaratoria del “Estado de Emergencia” (artículo 215 de la Constitución) con ocasión del terremoto del Páez, se justificó porque supuestamente las entidades que pertenecen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres “no tuvieron la capacidad de responder a la crisis” y porque las particularidades del desastre, descritas en los párrafos anteriores, “desbordaron la capacidad de atención ordinaria del Sistema” (Corte Constitucional – Sentencia T-366 del 18 de agosto de 1994), la Corporación NASA KIWE, de manera intencional y expresa, no entró a suplantar el Sistema sino a fortalecerlo, y de hecho a trabajado todo el tiempo en coordinación estrecha con su Dirección Nacional y muchas de las instituciones que lo conforman.

Tanto el decreto que la creó, como la Corte Constitucional en sus sentencias sobre el tema, establecen que, si bien no existe por ahora una fecha establecida para liquidarla, la Corporación posee carácter temporal y debe dejar de existir tan pronto como cumpla los objetivos para los cuales fue creada. NASA KIWE interpreta y resume esos objetivos como la puesta en marcha y consolidación de los procesos que, en el mediano y largo plazo, permitirán que los actores locales y regionales gestionen y lideren por sí mismos la recuperación definitiva de la zona afectada y sus comunidades.

La principal dificultad que tuvo que enfrentar la Corporación NASA KIWE durante los primeros meses que siguieron su nacimiento formal, fue que más allá de los decretos que la creaban, no existía en la práctica, ni poseía “memoria institucional”, ni capacidad administrativa ni operativa. La corporación debió estructurarse y organizarse sobre la marcha misma y bajo la presión enorme de los acontecimientos (para lo cual contó todo el tiempo con el apoyo del Ministerio de Gobierno y de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres). Ya se indicó como los primeros recursos administrativos y operativos estuvieron efectivamente en manos de la corporación el mes de septiembre, tres meses después del terremoto. Durante los meses anteriores, los integrantes del equipo directivo y técnico de la Corporación, que se fue estructurando también sobre la marcha, trabajaron con sus propios equipos y recursos, con equipos y recursos de otras instituciones, en sus propias casa o en oficinas prestadas. Hoy, cuando esas carencias iniciales han sido superadas y cuando NASA KIWE ha logrado adquirir una experiencia y construir una “memoria institucional” (cuyo acopio en condiciones normales hubiera requerido muchos años) y unos espacios de concertación y encuentro con las comunidades, que posiblemente constituyen su más valioso patrimonio, se puede pensar que esa “principal dificultad” fue el precio de poder construir una institución sin vicios heredados y a la medida de las especificidades del desastre.

Otro problema que ha tenido que afrontar la NASA KIWE, es la enorme cantidad de expectativas de diversa índole que generó su creación, primero entre las comunidades afectadas y no afectadas, y posteriormente entre algunas instituciones e instancias públicas y gobiernos locales. El “síndrome de recursos ilimitados” y la ilusión de que la sola expedición de unos decretos creando un nuevo ente público “lleno de plata” para conjurar los efectos del desastre, bastarían para solucionar de manera mágica todos los problemas (los surgidos como consecuencia del desastre y los muchos acumulados durante los siglos anteriores), condujo a múltiples conflictos y frustraciones, que se han ido superando a medida que las comunidades mismas y sus líderes y autoridades ha ido apropiándose del concepto de “proceso”, que han ido comprendiendo las particularidades (dificultades y posibilidades) del desastre y que han ido asumiendo papeles activos de autogestión en su manejo.

Por ejemplo, frente a la expectativa de que a través de NASA KIWE y con motivo del desastre, se lograría llevar a cabo la reforma agraria que falta por hacer en el Cauca, se debió definir la situación de la siguiente manera:

“La corporación es consciente de la existencia de un conflicto de muchos años por la tierra especialmente en el Cauca, pero también entiende que dicho conflicto, cuyo principal escenario está por fuera de la Cueca del Páez, no se pudo solucionar en unos pocos meses con motivo del terremoto, ni que los recursos para la recuperación de la zona de desastre se pueden utilizar en solucionarlo. Se procurará sí, que las decisiones que de tomen dentro del PLAN GENERAL DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA AFECTADA no contribuyan a agravar o a extender ese conflicto.”⁵

⁵ “Principios orientadores de la Corporación NASA KIWE”. (Ver artículo anterior del mismo autor en este número.)

En un análisis de las dificultades institucionales que ha debido afrontar NASA KIWE durante su año de existencia, no pude dejarse por fuera que, a pesar de haber nacido de unas normas de emergencia y para conjurar una situación de catástrofe, en su funcionamiento está sometida casi totalmente a la legislación normal que rige a las demás instituciones del Estado, lo cual no la libera de los trámites administrativos, de los “conceptos previos”, de la cultura del sello, ni, en general de todo el completo y muchas veces incomprensible mundo de la burocracia oficial Colombiana, ajena –por voluntad propia o “por imperio de la Ley” –a las urgencias y a las prioridades del mundo real, que todos los días debe afrontar quién de está en contacto directo y permanente con los problemas de las comunidades. Si bien en una situación de desastre la administración pública debería regirse por el principio de que “es más fácil pedir perdón que pedir permiso”, son tantos los riesgos que corre el funcionario ante el mismo Estado y las responsabilidades que contra él puede derivarse, que no siempre resulta aplicable ese principio.

En cuanto a las experiencias de coordinación interinstitucional con otros organismos del Estado, con organizaciones del Estado, con organizaciones no gubernamentales y con agencias de cooperación internacional, puede decirse que NASA KIWE ha encontrado toda la gama posible de actitudes por parte de sus interlocutores, desde una identidad plena de propósitos y una actitud consecuente con el logro de objetivos comunes, hasta –en casos afortunadamente excepcionales-, la hostilidad subyacente o manifiesta, pasando por la “indiferencia” de unas pocas entidades que, ante la existencia de NASA KIWE, “delegaron” de hecho sus responsabilidades institucionales. Ciertamente es que en la mayoría de las actividades que adelanta NASA KIWE, ha contado con “socios” gubernamentales y no gubernamentales totalmente comprometidos con el proceso.

Por último, en este inventario de dificultades debe mencionarse que si bien, como arriba se dijo, la existencia de NASA KIWE les permite a las comunidades afectadas tener un sólo interlocutor para la mayoría de los temas relacionados con la recuperación posdesastre, el hecho de que una institución naciente debe atender tal diversidad de frentes (vías, vivienda, saneamiento ambiental, salud, adquisición de tierras, manejo de albergues, educación, cultura, medio ambiente, proyectos productivos, etc.), ha implicado que la concepción y el manejo de la institución sea enormemente complejo. A cambio de esa complejidad y de las dificultades consecuentes, se logra poseer y manejar una visión integral del proceso, que posiblemente no se lograría sin NASA KIWE no tuviera, en una u otra forma, casi todos los hilos en la mano.

Dificultades de las comunidades en los albergues

Como se indicó anteriormente, en los días siguientes al terremoto se produjo una dispersión de comunidades indígenas y mestizas por fuera de la zona epicentral del desastre, debido a la ya descrita destrucción ecológica de sus territorios de origen y al peligro que representaba permanecer en una región geológicamente desestabilizada, puesto que los fuertes temblores, réplicas del sismo del 6 de junio, y los derrumbes y deslizamientos, fueron constantes durante los primeros meses. Las comunidades evacuaron en parte por sus propios medios y en parte con la ayuda de helicópteros al servicio de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. La evacuación de las 470 familias de la comunidad de Wila y su traslado a La

Plata, constituyó la mayor operación “helico-transportada” que se ha realizado hasta ahora en Colombia.

Cuando la recién creada Corporación NASA KIWE realizó el llamado “censo de albergues”, se contabilizaron 1.600 familias en campamentos provisionales, dispersos en distintos municipios del Huila y el Cauca.

Con el terremoto comenzó para las comunidades una época de traumatismos sin precedentes, agravados para quienes se vieron obligados a abandonar la cuenca del Páez y a instalarse en albergues temporales. Enumeremos algunos de los factores que hicieron la situación más difícil:

Expulsión de la tierra / de la “madre”

Para cualquier comunidad, pero especialmente para las comunidades Indígenas que poseen un especial vínculo mítico y afectivo con la tierra, la expulsión de su territorio posee una significación particularmente traumática. A medida que los pensadores paeces han ido elaborando una interpretación “vital” del desastre, el terremoto ha ido adquiriendo el sentido de un “parto” y, en consecuencia, las comunidades han ido apropiándose de elementos que les permiten analizar el fenómeno bajo una nueva óptica. Pero durante los primeros meses primó totalmente la sensación de anomia y desarraigo.

El encontrarse en tierra ajena significaba, además, la imposibilidad de dedicarse a actividades productivas, es decir, el ocio obligado, situación que amenazaba la dignidad, la autoestima y la supervivencia misma de comunidades acostumbradas al trabajo. Para la población infantil, el ocio obligado surgía de la interrupción de la actividad educativa, aunque debe destacarse el importante papel que cumplieron en los albergues muchos maestros de la zona y voluntarios de las comunidades, que realizaron enormes esfuerzos por restablecer la “normalidad” escolar en los albergues.

Albergues en medios desconocidos

La situación anterior se agravó debido a la ubicación de los primeros albergues en medios totalmente desconocidos para muchas de las comunidades desplazadas. Especialmente traumático resultó el caso de las familias del resguardo de Wila, que fueron albergadas inicialmente en escuelas urbanas de La Plata, lo cual significaba pasar de un medio totalmente rural, en clima entre templado y frío, a un medio urbano en clima ardiente. En una segunda etapa se establecieron nuevos albergues provisionales en medios ecológicamente menos distantes de los territorios de origen, lo cual, si bien seguía siendo traumático, disminuía en algo la sensación de anomia ante un medio totalmente desconocido. Tal fue el caso de la misma comunidad de Wila, que tras un largo proceso de concertación con NASA KIWE, se trasladó a tierras del resguardo indígena de Novirao, en cercanías de la ciudad de Popayan. En general el apoyo de otros resguardos indígenas para albergar temporalmente a las comunidades desplazadas mientras se determinaba su reubicación definitiva, constituyó un elemento esencial hacia la recuperación de las mismas.

A medida que pasaba el tiempo, en algunos casos la hospitalidad inicial de las comunidades anfitrionas con los desplazados, se fue tornando en presión sobre las comunidades mismas y sobre el Estado para que desalojaran rápidamente los espacios ocupados. Tal era el caso, por demás justificable, de la población escolar (incluidos estudiantes, maestros y padres de familia) que veían amenazada la continuidad de sus actividades educativas por hallarse las escuelas convertidas en albergues.

Dispersión de las familias y pérdida de familiares y amigos

El terremoto produjo la dispersión de las familias, la pérdida de parientes y amigos, la fragmentación de las comunidades, la pérdida de tierras, casas, cosechas, animales y otras propiedades, todo lo cual contribuyó a agravar la situación de los desplazados. La totalidad de los integrantes del cabildo de resguardo Wila desaparecieron en la avalancha, lo cual obligó a la comunidad a identificar nuevos líderes en medio de la emergencia. El entonces alcalde de Páez perdió más de 25 familiares. Durante los días siguientes al terremoto, constituyó una prioridad la reunificación de las familias dispersas en toda la zona de influencia del desastre, tarea en la cual se empeñaron tanto la organización indígena como el Estado.

Avalancha de auxilios y auxiliares: Con todo lo bienintencionada, necesaria y efectiva que pueda ser la ayuda externa para las comunidades afectadas, el encontrarse súbitamente con gente desconocida, con alimentación y prendas desconocidas, con prácticas médicas y drogas desconocidas y con experiencias desconocidas (que van desde vuelos en helicóptero hasta lucha por la tierra), contribuye a agravar su traumatismo y desconcierto.

A todo lo anterior hay que sumarle las dificultades obvias que presenta un albergue para quienes lo ocupan y para quienes lo manejan, en términos de la necesidad de garantizar cobijo adecuado, saneamiento ambiental, atención en salud culturalmente apropiada y, en general, unas condiciones mínimas que garanticen calidad de vida en las difíciles circunstancias de la emergencia.

En este sentido, además del papel de la DNPAD y del trabajo de los comités regionales y locales de emergencia y de las instituciones que los conforman, debe destacarse la importancia de la estrategia de salud diseñada y adelantada conjuntamente por NASA KIWE, la universidad del Cauca, el Consejo Regional Indígena del Cauca y el Servicio de Salud (incluidos los hospitales de Inzá y Belalcazar), con la participación de otros organismos nacionales e internacionales que trabajan en el tema. Dicha estrategia, que además de médicos, enfermeras, odontólogos y promotoras de salud, incorpora como elemento esencial a los “médicos tradicionales” o The Wala, a las parteras y otros responsables de la salud física y espiritual entre los indios, no sólo permitió mantener bajo control las condiciones de salud de los albergues, sino que mejoró cuantitativa y cualitativamente la atención en la zona de desastre y en las reubicaciones, con respecto a la situación que se tenía antes del 6 de junio de 1994.

Las reubicaciones

Los elementos que se han analizado en las páginas anteriores permiten entender por qué la reubicación de las comunidades desplazadas por el terremoto y la avalancha ocupa uno de los primeros renglones en la agenda de prioridades.

Sin embargo, el principal problema surge de que, en un departamento plagado de conflictos como es el Cauca, posiblemente el más agudo sea el de la tenencia de la tierra. Detrás de cada metro cuadrado de tierra rural en el Cauca, existe una larga fila de campesinos e indígenas aspirantes a propietarios. Eso explica por qué las reubicaciones comenzaron con la compra de predios en el vecino departamento del Huila, a partir de ofertas voluntarias de sus propietarios.

Debe recordarse que la función de NASA KIWE no es adquirir fincas de propiedad privada para distribuir las entre sus trabajadores o entre las comunidades vecinas (como es el caso habitual de la reforma agraria), sino para transplantar comunidades originarias de otras regiones, a lugares en donde, en muchos casos, el conflicto por la tenencia de la tierra no se encuentra resuelto.

También debe tenerse en cuenta que las tierras para reubicación de comunidades indígenas deben cumplir una serie de requisitos “culturales”, por lo cual, además de las visitas técnicas que realiza NASA KIWE con el apoyo de instituciones como el Comité de Cafeteros o el INCORA, los “médicos tradicionales” realizan en las mismas sus ritos de “cateo”, para determinar si hay o no hay buenos augurios, y aconsejar a los cabildos sobre la conveniencia de trasladarse o no a esas tierras.

NASA KIWE analiza también el impacto socioeconómico y cultural que las reubicaciones pueden acarrear sobre las comunidades anfitrionas en términos de generar desempleo en la región o de alterar su estructura económica, la presión que ejercerán las comunidades reubicadas sobre los servicios del Estado, la posibilidad de que el traslado de las comunidades contribuya en alguna medida a solucionar problemas sentidos en la zona, etc. Sería imposible garantizar que el traslado de un número significativo de familias a una zona no significará cambios en uno u otro sentido en esa zona, pero en la decisión de compra de un predio se tienen en cuenta todos estos factores para lograr que dichos cambios sean lo menos traumáticos posibles e incluso para tratar que sean positivos para las comunidades anfitrionas. Sin embargo, el tiempo disponible para realizar esos análisis no es muy largo, debido a la necesidad de solucionar rápidamente la situación de las comunidades situadas en albergues provisionales.

A continuación resumiremos los problemas y criterios de NASA KIWE para la selección y compra de tierras:

Problemas:

- a. Presión por la tierra en el Cauca.
- b. Adquisición de tierras para transplantar comunidades ajenas a la zona.
- c. Temores frente a la vecindad con comunidades indígenas.
- d. Temores de los alcaldes por cargas sociales adicionales.
- e. ¿Cómo evitar la dispersión y la pérdida de la cultura de las comunidades reubicadas?

Criterios:

- 1. tierras seleccionadas de manera conjunta entre NASA KIWE y las comunidades indígenas y mestizas.
- 2. Tierras productivas o en producción, ricas en lo posible en bosques, recursos genéticos y aguas.
- 3. Evitar el riesgo ambiental y el riesgo social, tanto para las comunidades reubicadas como para las anfitrionas.
- 4. Posibilidad de ampliación futura hasta completar el número de hectáreas necesarias (entre 6 y 8 hectáreas por familia).
- 5. Tierras que no estén en territorio de expectativa de comunidades vecinas.
- 6. En lo posible oferta voluntaria y acuerdo de precios con el propietario.
- 7. En lo posible concertación con autoridades y comunidades anfitrionas.
- 8. Posibilidad del Estado de subsanar o mitigar el impacto socioeconómico del traslado de nuevas comunidades a la zona.

¿Por qué regresa la gente a la zona del desastre?

A la fecha en que esto se escribe todas las comunidades indígenas y mestizas que se vieron obligadas a abandonar la zona de desastre se encuentran reubicadas, aunque no todas tienen todavía el número total de hectáreas que les aportará el Estado para facilitar su recuperación social, cultural y económica. Así mismo, todavía permanecen en zona de riesgo algunas comunidades que no salieron después del terremoto, pero que deben ser reubicadas.

Sin embargo, muchas de las familias que ya se encuentran en tierra propia por fuera de la zona del desastre, están retornando a sus territorios originales, fenómeno que merece una reflexión de nuestra parte.

El hecho estaba previsto por distintas razones:

En primer lugar, en los decretos que se expidieron después del terremoto quedó previsto expresamente que los territorios afectados seguirían siendo de propiedad de los resguardos,

aun cuando las respectivas comunidades se reubicaran total o parcialmente por fuera de la zona del desastre. Los nuevos territorios, en consecuencia, poseen el carácter de complementarios y jurídicamente tendrán el carácter de “ampliaciones de resguardos”.

En segundo lugar, tanto en las comunidades como en el Estado sabemos que la tierra, como todo ser vivo, tiene capacidad de sanar, y que si bien existen algunos lugares alrededor del epicentro del terremoto, que se encontraban deshabitados antes del desastre y que sólo sanarán a lo largo de muchos años mediante la acción exclusiva de la Naturaleza, otros terrenos pueden sanar más rápidamente con intervención humana, es decir, con un adecuado manejo de la vegetación, de los suelos y de las aguas. Existe en las comunidades la conciencia de que a la tierra hay que “acompañarla para que se cure de las heridas dejadas por el terremoto y la avalancha, lo cual resulta coherente con los vínculos afectivos entre la gente y la tierra, a los cuales hacíamos referencia en páginas anteriores.

En tercer lugar, para la cultura de los paeces no es desconocida esa forma de vida seminómada: es usual que los paeces tengan más de una parcela en distintos pisos térmicos, y la existencia de territorios complementarios por fuera de la zona de desastre simplemente amplía el rango espacial dentro del cual se mueve la familia páez. Si en la zona han quedado tierras productivas, cultivos listos para su cosecha, animales y, en algunos casos, casas sin mayor afectación por el desastre, resulta apenas normal que los indios regresen a sus territorios de origen, aun cuando estos se encuentren en zonas de alto riesgo, sin que ello quiera decir que se establezcan allí de manera exclusiva y permanente. En tales casos el Estado, a través de NASA KIWE, está dotando a las comunidades de tierras complementarias libre de riesgo, que les garanticen una especie de “base segura”, desde la cual puedan acompañar los territorios más afectados por el desastre.

Referencias

CARVAJAL, EDMUNDO (1995) “Análisis descriptivo de la producción y usos del suelo e impacto del desastre del 6 de junio de 1994 en la región de Tierradentro”. *Censo de población CRIC-NASA KIWE* (Documento original). Popayán, abril.

GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, NOHRA (1995) “Caracterización de la vivienda e impacto del desastre del 6 de junio de 1994 en la región de Tierradentro”. *Censo de población CRIC-NASA KIWE* (Documento original). Popayán, abril.

LÓPEZ GARCÉS, CARLOS ALFREDO (1995) “Análisis descriptivo del medio ambiente en Tierradentro”. *Censo de población CRIC-NASA KIWE* (Documento original). Popayán, abril.

PUERTO CHÁVEZ, FERNANDO (1995) “Análisis descriptivo de los principales indicadores de morbilidad y mortalidad en los municipios de Páez e Inzá por el desastre del 6 de junio”. *Censo de población CRIC-NASA KIWE* (Documento original). Popayán, abril.

OTRO RELATO ACERCA DEL DESASTRE DE PÁEZ

Lo anecdótico, lo que pocos conocieron...las decisiones políticas

Omar Darío Cardona A.

INGENIAR

Omar Darío Cardona se desempeñaba como Director General de la Dirección Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres de Colombia cuando ocurrió el desastre del Páez. Siendo uno de los protagonistas del Gobierno en la atención de la Emergencia pudo vivir en directo situaciones que difícilmente otros cronistas o analistas pudieron conocer y que usualmente no son descritas en los artículos típicos o convencionales, como el que el mismo autor elaboró siendo Director General, a manera de informe institucional y que se encuentra en este mismo especial.

INTRODUCCIÓN

El desastre de Páez, como la mayoría de los desastres, tuvo particularidades que no fueron debidamente relevadas en los informes institucionales o de las personas que de manera externa evaluaron los hechos o algunos de los aspectos específicos de la crisis. Por esta razón, no sorprende que a ciertas situaciones que no alcanzaron a ser percibidas de manera directa se les diera un tratamiento parcial o, sencillamente, que no fueran tratadas, dejando una visión incompleta de la situación en muchos de los informes realizados.

En su primera fase, el desastre de Páez se caracterizó por la desinformación, lo cual fue producto de una serie de circunstancias que se presentaron en forma concomitante. Particularmente, a este hecho contribuyó de manera notoria el papel de los medios de comunicación, que por varias razones generaron apreciaciones ligeras acerca de una situación de crisis en la que las dificultades propias de la misma impidieron un rápido dimensionamiento de la emergencia y en la cual la fuente de información oficial perdió su credibilidad casi en forma inmediata.

Este artículo intenta aportar información complementaria y una descripción de hechos que no fueron conocidos por la mayoría de las personas, que en algunos casos explican algunas de las situaciones que no han sido fácilmente entendidas por quienes han intentado hacer un análisis objetivo de la crisis. Algunos de estos hechos y circunstancias que sólo fueron conocidos por pocas personas o que no se les dio la debida importancia a través de los medios de comunicación, a criterio del autor, son elementos fundamentales para lograr tener una visión más completa del desastre, desde el punto de vista social, político e institucional.

EL SISTEMA COMO ANTECEDENTE

Uno de los principales hechos que generó el desastre de Páez fue la controversia que se desató acerca de la operatividad y eficiencia del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia y de su Dirección Nacional, como ente coordinador del mismo. Particularmente porque esta figura interinstitucional ha sido en los últimos años reconocida a nivel internacional como un modelo interesante y moderno de un Estado, que basado en la descentralización política, administrativa y fiscal, la concurrencia y complementariedad de instituciones públicas y privadas y el proceso de democratización, ha logrado resultados importantes en su corta existencia, en lo relativo al desarrollo de actividades de reducción de riesgos, preparativos y respuesta en caso de emergencias y en la rehabilitación y recuperación posterior a los desastres¹.

Para poder aportar a un análisis más objetivo y entender el papel del sistema y de su dirección nacional durante y después del desastre es pertinente conocer algunos aspectos de su desarrollo y describir algunas de sus características, puesto que algunos hechos ocurridos durante la crisis podrían tener alguna explicación comprendiendo su esquema funcional y operativo. Un hecho ilustrativo lo caracteriza el juicio que sobre el sistema y más particularmente sobre su dirección nacional hicieron con mentalidad centralista y paternalista los medios de comunicación y la opinión pública; no obstante su naturaleza descentralizada y la función coordinadora de su oficina directiva.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia fue creado mediante la Ley 46 de 1988 y reglamentado mediante el Decreto-Ley 919 de 1989, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local. Debido al aumento y severidad de los desastres en el territorio colombiano en los últimos años y en particular por la ocurrencia del desastre de Armero y Chinchiná, causado por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en 1985, el Gobierno de Colombia decidió legislar al respecto, con el objetivo de promover la mitigación de los riesgos y la incorporación de la prevención de desastres en el planeamiento económico y social del país.

Este sistema fue instituido con entidades del estado ya existentes en todos los niveles y concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada a través de Comités Locales y Regionales para la Prevención y Atención de Desastres a nivel municipal y departamental. Dichos comités los componen entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, las cuales deben llevar a cabo en forma descentralizada y de acuerdo con el ámbito de su competencia actividades interinstitucionales de carácter técnicocientífico, de planificación, de preparativos para emergencias y de participación de la comunidad de las localidades con fines de incorporar la prevención en la cultura y la mitigación de riesgos en el desarrollo económico y social.

¹ Ver Estudio Comparativo sobre Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres desarrollados por LA RED.

Como ente coordinador del sistema a nivel nacional se creó una oficina que inicialmente era parte de la Presidencia de la República y posteriormente se institucionalizó en el Ministerio de Gobierno o del Interior. La actual Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres no es un organismo ejecutor sino coordinador que orienta la política nacional sobre el tema y promueve las acciones interinstitucionales para la reducción de riesgos y los preparativos para desastres.

A nivel nacional se instituyó un Comité Nacional, en el cual participan el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, Hacienda, Salud, Transporte y Comunicaciones y el director del Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Un Comité Técnico y un Comité Operativo, que con el apoyo de comisiones asesoras² y servicios nacionales³ orientan los programas preventivos que deben promoverse en todos los niveles e impulsan los preparativos y la coordinación para la atención en caso de desastres a través de los comités regionales y locales que presiden los gobernadores y alcaldes respectivamente. A nivel regional los protagonistas del desastre de Páez fueron en consecuencia, de abajo hacia arriba, principalmente los Comités Locales de Belalcázar (Páez), Inzá, La Plata y Silvia y los Comité Regionales de los Departamentos del Cauca y Huila.

UN TERREMOTO... UNA AVALANCHA

Faltaban algunos minutos para las cuatro de la tarde del 6 de junio, un lunes, día festivo en Colombia por la celebración del Corpus Christi, cuando se presentó un sismo que se sintió en la zona centro-occidental del país. Este evento, que sirvió como detonante de no menos de 150 deslizamientos de tierra de grandes proporciones y de cientos de menores dimensiones, ocurrió en las cercanías del Volcán Nevado del Huila en una zona en donde no se tenían reportes históricos de sismos similares.

No obstante que las redes sismológicas tanto del nivel nacional como de la región intentaron conocer de manera inmediata la localización del terremoto, su magnitud y su profundidad para informar a las autoridades y en particular a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el personal de la mencionada Dirección Nacional no requirió conocer dicha información para dirigirse inmediatamente a la sede de la misma, pues el sismo se sintió con una intensidad tal en Santafé de Bogotá que no fue necesario informar al personal para que

² Comisiones asesoras del Comité Técnico Nacional: microcuencas y saneamiento ambiental, asentamientos humanos y vivienda, educación, salud, embalses y represas, riesgo sísmico y volcánico, incendios forestales, fenómeno del niño, tsunamis o maremotos, mapas de amenaza y programas masivos. Comisiones asesoras del Comité Operativo Nacional: búsqueda y rescate, comunicaciones y junta nacional de bomberos.

³ Servicios Nacionales del Comité Técnico: Red Sismológica Nacional Satélite; observatorios vulcanológicos de Manizales, Popayán y Pasto, Observatorio Sismológico del Sur Occidente de la Universidad del Valle; Red de Detección de Tsunami (maremotos); Red de Alertas Hidrometeorológicas Satélite; vigilancia de huracanes y Centro de Información de Sinistralidad. Servicios Nacionales del Comité Operativo: Red Nacional de Centros de Reservas; Red Nacional de Comunicaciones; Red Nacional de Distribución de Alimentos Centro de Información de Productos Químicos.

reaccionara ante el hecho, con excepción de su director que en ese momento se encontraba en un vuelo que llegaría a Bogotá aproximadamente a las 8:00 de la noche.

En el lapso de la movilización del personal de la Dirección Nacional, además de establecer comunicación inmediata por radio con todas las instituciones operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, esto es: la Defensa Civil (quien por ley debe coordinar la respuesta operativa interinstitucional), la Cruz Roja, el Sector de la Salud, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, se intentó la comunicación con los niveles regionales con el objeto de conocer la situación en la zona que posiblemente estaría más afectada. Sin embargo, sólo información dispersa de daños menores se reportó de poblaciones que contaban con algún sistema de comunicación y un informe de un radio aficionado acerca de una posible avalancha en la cuenca del río Páez. Infortunadamente, la zona más afectada, correspondiente al municipio de Páez y su cabecera Belalcázar sólo contaban con un teléfono en la oficina de TELECOM, que estaba a la espera de ser reparado desde tiempo atrás.

Debido al inquietante reporte acerca de la avalancha recibido por radio por el coordinador del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Departamento del Huila y notificado a Bogotá por el mismo, la Dirección Nacional coordinó con la Central Hidroeléctrica de Betania el aumento de sus vertimientos con el objeto de ampliar la capacidad de amortiguamiento del embalse al cual llegaría cualquier avalancha que se produjera en la cuenca del río Páez, hecho que se realizó con el fin de dar "paz mental" a los ribereños aguas abajo de la represa, aun cuando por estudios previos realizados en relación con potenciales avalanchas producidas por una eventual erupción del Volcán Nevado del Huila se sabía que la capacidad del embalse era suficiente para alojar eventos incluso de grandes proporciones sin poner en peligro la estabilidad de la represa⁴.

Aun cuando el coordinador del Comité Regional del Departamento del Huila se preocupó en primera instancia por lo que podría haber ocurrido en las poblaciones de su jurisdicción, que se encontraban a lo largo del río a no menos de 100 kilómetros de distancia de la zona epicentral, en coordinación con la Dirección Nacional intentó esa tarde la realización de un sobrevuelo con dos helicópteros antinarcóticos de la Policía Nacional localizados en la ciudad de Neiva para conocer qué podría estar pasando en la zona. Infortunadamente, las malas condiciones del tiempo imperante en la cuenca como la hora del día impidieron la realización del mencionado sobrevuelo, pues este tipo de helicópteros no puede operar después de las 5:00 p.m. pues no cuentan con sistemas de navegación especiales para vuelo nocturno y en una topografía tan abrupta como la que caracteriza la zona de Tierradentro, sitio donde ocurrió el desastre.

Entre tanto, en Popayán, la capital del Departamento del Cauca, no se conocía ningún tipo de reporte de la zona de desastre, localizada a no menos de 80 kilómetros en línea recta y al otro lado de la cordillera central en donde se levanta el Volcán Nevado del Huila a 5.600 metros sobre el nivel del mar. Por la información fragmentada acerca de la posible avalancha, se creía

⁴ Evaluaciones realizadas por Norman Cradford con la participación de la Central Hidroeléctrica de Betania, HIMAT, INGEOMINAS, la Universidad de los Andes y la Dirección Nacional.

que había ocurrido una erupción del volcán y que al igual que en el desastre causado por el Volcán Nevado del Ruiz, se había generado un gran flujo de lodo o avalancha hacia el otro lado de la cordillera, por el cauce del Río Páez, hacia el Departamento del Huila. No obstante, esa noche el director de la Dirección Nacional descartó por los medios de comunicación que la avalancha que había llegado a la Represa de Betania aproximadamente entre las 7:30 p.m. y 8:00 p.m. no había sido causada por una erupción del volcán, pues los registros de los sismógrafos del INGEOMINAS no indicaban que este tipo de evento se hubiera generado.

Aun sin información alguna de la zona de desastre, esa noche se pensó que el terremoto habría causado seguramente un deslizamiento que represó el Río Páez y que al romperse se habría convertido en una avalancha, razón por la cual la Dirección Nacional coordinó que a primera hora de la mañana se realizaran sobrevuelos con los helicópteros localizados en Neiva y otros de la Fuerza Aérea que se desplazaron desde diferentes partes del territorio nacional.

Ya en las primeras horas de la mañana, personal del Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres del Huila, empezó a conocer los primeros efectos graves del desastre. Los helicópteros iniciaron el traslado inmediato de heridos desde Belalcázar a la ciudad de Neiva, mientras que el coordinador regional equivocadamente decidió sobrevolar otras áreas en un helicóptero de un medio de comunicación, quien lo utilizó como medio informativo de primera mano, pero con un alto desconocimiento de lo que realmente había ocurrido, y lo apartó de sus funciones durante todo el segundo día. Desde dicho helicóptero, en directo, se hablaba de una supuesta erupción del volcán, que ya había sido descartada por el INGEOMINAS y la Dirección Nacional, y de los miles de muertos y heridos por el subsiguiente "deshielo del nevado", que a la postre no lo fueron en esas dimensiones, lo que causó una enorme confusión y despliegue de los medios de comunicación que insistían en solicitarle a la Dirección Nacional información exacta acerca del número de víctimas y de los daños en un tiempo que era imposible lograr cuantificarlos por las dimensiones del escenario del desastre. Si bien es cierto que la avalancha había cegado la vida de un amplio número de personas a lo largo del río, la acción del terremoto sería después estimada como mucho más amplia, pues sus efectos no habían sido concentrados en un centro urbano o en un punto, sino en un área de no menos de 10.000 kilómetros cuadrados, en la abrupta topografía andina de la inhóspita zona de Tierradentro, bajo la inclemencia de un clima extremo, sin vías ni comunicaciones y en unas condiciones sociales y económicas insospechadas por quienes tenían la responsabilidad de atender el desastre, como se describirá más adelante.

EL ESCENARIO

Efectivamente, no había ocurrido una avalancha por la erupción del Volcán Nevado del Huila y sí había ocurrido a causa del intenso terremoto una desestabilización de las laderas de alta pendiente de la cuenca no sólo del Río Páez sino del Moras y del San Vicente, las cuales estaban saturadas por el fuerte invierno de los últimos meses. Lo que no era concebible fue la ocurrencia de un proceso de inestabilidad generalizado en un área de no menos de 400 kilómetros cuadrados, en la cual, producto de la licuación de la capa superficial del suelo se produjeron cientos de deslizamientos simultáneos que conformaron realmente no una avalancha sino un flujo de escombros, en el que bajaban fragmentos de roca, miles de árboles y

todo lo que a su paso arrastraba el enorme flujo que bajó por el cauce del Río Páez hasta el Río Magdalena y que finalmente se depositó con una alta carga de sedimentos en el embalse de la represa de Betania.

Infortunadamente, muchas personas murieron casi en forma instantánea, por el colapso de sus edificaciones o por que fueron alcanzados por los deslizamientos simultáneos o por el flujo de escombros que se conformó con los mismos. En la población de Irlanda testigos del evento indicaron que el flujo arrastró sus viviendas unos minutos después de haberse sentido el sismo y en Belalcázar se indicó que habían pasado posiblemente unos quince minutos después de la fuerte sacudida. Algo que no fue mencionado por los medios de comunicación fue que en Belalcázar un amplio número de personas se salvaron por haber corrido en forma inmediata hacia los sitios que unas semanas atrás se habían indicado como seguros en un ejercicio de simulación realizado entre las instituciones y la comunidad. Dicho simulacro había sido diseñado para la reacción en caso de una erupción volcánica y su posterior flujo de lodo y se había realizado con motivo de un taller sobre prevención de desastres en el cual participaron funcionarios del Comité Local de Belalcázar y del Comité Regional del Cauca.

Una destrucción generalizada de cultivos, más de cien kilómetros de vías inutilizados o gravemente afectados, una decena de puentes vehiculares y más de cincuenta tarabitas destruidas, el colapso y daño grave de miles de viviendas y de construcciones comunitarias⁵ fueron el impacto directo sobre el medio ambiente y la escasa infraestructura física de la zona a consecuencia del terremoto y el flujo de escombros. Dimensionar el escenario sólo fue posible tal vez una semana después, cuando con no menos de 30 helicópteros se pudo cubrir toda el área del desastre.

El segundo día en la mañana, cuando ya varios helicópteros transportaban los heridos y los primeros apoyos llegaban a la zona, en Bogotá sesionaba el Comité Técnico Nacional con información fragmentada debido a que el evento claramente había desbordado las capacidades regionales y locales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Ninguna de las instituciones, por lo tanto, contaba con una información clara y confirmada de sus seccionales y tal vez por esa razón pudo haber en este primer momento una posible subestimación de la magnitud del desastre. No obstante, a mediados de la mañana de ese segundo día la Dirección Nacional, quizás por intuición, solicitó el empaque de alimentos al IDEMA tanto en Neiva como en Popayán y el envío de un avión Hércules a la Fuerza Aérea, con el fin de trasladar personal operativo experto del orden nacional y enviar elementos de las bodegas de suministros que el Gobierno Nacional tiene en Bogotá y que administra la Cruz Roja Colombiana.

Este hecho fue bastante controvertido, pues debido a que no se contaba con una evaluación de daños y necesidades por parte de los niveles locales y regionales, entidades como la Cruz Roja se negaron a enviar en el avión antes mencionado suministros propios y el IDEMA esperó

⁵ Ver cifras en el informe institucional presentado por este mismo autor como Director General de la Dirección Nacional.

nuevas confirmaciones para iniciar el empaque de los alimentos. Según los protocolos establecidos por el sistema el apoyo nacional sólo se autoriza una vez que se ha dimensionado la emergencia y se han determinado cuáles y cuántos elementos son necesarios en forma complementaria para atender el desastre, situación que obviamente no se había cumplido y, por lo tanto, la solicitud de la Dirección Nacional no obedecía a una evaluación sino a un estimativo definitivamente arbitrario. Este tipo de situación operativa, de alguna manera similar a la ocurrida entre el Gobierno Federal de los Estados Unidos y el Gobierno del Estado de la Florida como consecuencia del Huracán Andrés, debe ser motivo de reflexión y revisión, pues igualmente como en el caso del Condado de Dade, en Páez por seguir el protocolo operativo se atendió con demora. En el caso del Huracán Andrés la declaración de desastre y movilización del nivel federal tomó cuatro días por la falta de una solicitud formal del nivel local y estatal, quienes por la acción del fenómeno estaban incapacitados para el efecto. En el caso de Páez aun cuando la respuesta del nivel nacional fue inmediata sólo hasta un día después del evento se trasladó y movilizó hacia la zona, lo cual indudablemente fue interpretado como una demora innecesaria.

En resumen, dimensionar el escenario no fue una tarea fácil. Aun cuando la respuesta institucional hubiese sido más rápida las consecuencias no habrían cambiado. En Páez no hubo muertos por falta de atención inmediata de los heridos ni persona alguna perdió la vida por falta de alimentos o por falta de abrigo. Sin embargo, las dramáticas tomas y, en ocasiones, las sesgadas narraciones de los medios de comunicación condujeron a generar en la opinión pública la imagen de que la respuesta del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y particularmente de la Dirección Nacional era altamente ineficiente por no tener debidamente dimensionado el desastre desde los primeros momentos, lo cual era imposible aun cuando se contara con más recursos para el cubrimiento y la atención en el área. El operativo helicoportado no podía ser mayor por el nivel de control aéreo mínimo que se tenía que disponer en la zona.

LA RESPUESTA A LA EMERGENCIA

Aun cuando la reacción nacional se inició esa misma tarde, su movilización recién se inició al día siguiente, momento en el cual la Dirección Nacional, aun sin información, decidió que debería enviar un grupo de expertos nacionales de las diferentes instituciones en el avión Hércules dispuesto por la Fuerza Aérea. Simultáneamente, ante la no presencia e incapacidad institucional de la Defensa Civil, organismo adscrito al Ministerio de Defensa encargado por ley de coordinar los operativos de emergencia, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas le solicitó al jefe militar de la zona trasladarse ese mismo día a Neiva para coordinar los operativos de rescate y apoyo a la población.

No obstante el carácter coordinador y no ejecutor de la Dirección Nacional, a partir del tercer día en las horas de la mañana dicho organismo fue trasladado oficialmente a Neiva, cuando el Presidente de la República así lo dispuso en su viaje al área de desastre con los ministros de defensa y gobierno, algunos mandos militares y el director general de la Dirección Nacional. Este último coordinaría personalmente y sin interrupción el operativo por un período cercano a un mes, con el apoyo de varios generales de primera línea del Ejército, la Fuerza Aérea y la

Policía Nacional y con la participación de la Cruz Roja, la Defensa Civil, el Ministerio de Salud y los servicios seccionales. Posteriormente, y por varios meses jefes de división de la Dirección Nacional coordinaron las operaciones de atención de la emergencia y el tránsito hacia la rehabilitación desde las poblaciones de La Plata y Popayán.

El primer gran problema para la atención del desastre por parte de las instituciones nacionales fue su desconocimiento del área. Los pilotos de los helicópteros no conocían las poblaciones ni sus nombres, sólo se limitaban a bajar en aquellos sitios donde se veían personas aisladas por los deslizamientos y el flujo de escombros. En consecuencia se dispuso el inmediato traslado de personas conocedoras del área del Programa Nacional de Rehabilitación PNR y de la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas, quienes jugaron un importante papel en la orientación del operativo de emergencia, no sólo por su conocimiento de la zona sino de las costumbres, la cosmovisión y las particularidades culturales de la población afectada, que en su alta mayoría eran indígenas paeces y guambianos.

El desastre ocurrió en una zona tradicionalmente conocida por sus graves conflictos sociales, en donde convergen intereses diversos y contestatarios. Zona de cultivos ilícitos, como la amapola, de guerrilla activa y desmovilizada, de acción política del M-19⁶, de misiones católicas y bautistas, de políticos tradicionales y de organizaciones indígenas como el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, orientado por el Partido Comunista. Poblada por las comunidades indígenas Páez y de Guambia, por mestizos y negros, grupos cada uno con lenguaje, cultura y organización social diferentes. Una área donde la mortalidad infantil ha alcanzado el 70 por mil y la esperanza de vida sólo alcanza los 37 años. Un sitio alejado del desarrollo económico y social del país, sin los beneficios mínimos de la civilización occidental en donde el mayor conflicto lo ha generado por siglos la tenencia de la tierra y donde las condiciones de vulnerabilidad se empezaron a gestar hace cientos de años. Es decir, el desastre de Páez es el caso de un desastre encubado desde tiempo atrás que lo hizo evidente un terremoto.

Adicional a lo anterior, es importante destacar las condiciones climáticas y lo abrupto de sus montañas, lo que contribuyó a que la atención de la emergencia fuese una acción sin precedentes que implicó un esfuerzo y una dedicación intensa por parte de las instituciones durante un amplio número de meses. En los primeros días fue necesario movilizar no menos de 12.000 personas en helicóptero. Hubo en ocasiones operativos de evacuación en los cuales en un sólo día se movilizaron más de 2.000 personas por encontrarse en zonas inestables que amenazaban deslizarse encima o con las personas allí ubicadas. Fue el caso de Tóez y la Mesa de Caloto de donde fue necesario trasladar a Inzá y La Plata toda su población. Se instalaron 24 albergues y se atendieron con helicóptero, para efectos de alimentación y alojamiento temporal, cerca de 32.000 personas en 119 campamentos dispersos en los aproximadamente 10.000 kilómetros cuadrados de la zona de Tierradentro y sus alrededores.

Durante la atención de la emergencia, se conocieron sorprendentes costumbres que complicaron al máximo la respuesta de las entidades operativas. Hubo pobladores aislados que

⁶ Nuevo partido Político resultado de la desmovilización del grupo guerrillero del mismo nombre.

no recibían los alimentos por no venir acompañados con sal en grandes volúmenes. Dicha sal no era requerida para ser utilizada como alimento, ¡sino para ser observada! ...algunos indígenas para comer requerían, según sus costumbres, estar tranquilos y para estar tranquilos requerían ver sal en forma permanente... Fue necesario trasladar sal en grandes volúmenes, con el fin de lograr que los alimentos fueran aceptados. Infortunadamente la intranquilidad se intensificaba debido a las continuas réplicas del sismo que ocurrían de manera frecuente los días siguientes al evento principal.

En grandes campamentos de carpas y plásticos como el que en los primeros días se conformó en Escalereta, las baterías sanitarias no eran utilizadas debido a la creencia que tenían algunos indígenas de que podrían sufrir un maleficio en caso de permitir que se conociera el sitio en donde dejaban sus excrementos. Su costumbre de hacer sus necesidades fisiológicas en cualquier sitio a campo abierto fue un gran inconveniente para mantener el control del saneamiento por parte de los funcionarios del sector salud. Igualmente, a pesar de que se conformaron grupos de médicos extramurales que trataban de combinar con los médicos tradicionales, denominados thewalas, las técnicas para la atención en salud de la población afectada, hubo definitivamente un rechazo cultural a la medicina occidental lo cual incluso agravó las condiciones de salud de niños deshidratados a quienes la comunidad y los thewalas no permitieron ser atendidos por los médicos que cubrían los campamentos en el área del desastre.

El desconocimiento del lenguaje, de la cultura y de sus costumbres hizo que en muchas ocasiones, quizás sin pretenderlo, el personal de salud, los socorristas de la Defensa Civil y la Cruz Roja, los funcionarios de las instituciones, los militares e incluso los periodistas atropellaran a los indígenas. Algo similar a lo que podría ser la atención de una emergencia en un país foráneo. Una de las situaciones más graves, impulsada por el mismo Presidente de la República fue el traslado de aproximadamente 2.500 indígenas de zonas localizadas sobre los 3.500 metros, cuya temperatura puede ser del orden de los 7 grados centígrados, a la población de La Plata localizada a menos de 500 metros sobre el nivel del mar, donde la temperatura es cercana a los 30 grados centígrados. Esta comunidad que fue localizada en establecimientos escolares se sentía encerrada no obstante el intento de las instituciones por darle la mejor atención y entretenimiento posible.

Curiosamente, dentro de la mitología indígena y su cosmovisión, para algunos el desastre es un premonitorio de buenos augurios. La ocurrencia del fenómeno, no obstante el dolor que causó a la comunidad fue considerado como el momento del nacimiento de un nuevo cacique, al igual como ocurrió con Juan Tama, que a su vez significa una nueva época en la historia de la comunidad. Debido a estas lecturas acerca de la crisis, en ocasiones fue necesario tomar cierto tipo de decisiones no muy comunes en el caso de una emergencia convencional. Para ilustrar, un grupo de thewalas o médicos tradicionales, por ejemplo, solicitó formalmente en el sitio al personal de la Dirección Nacional el préstamo de un helicóptero para trasladar desde la laguna de Páez, localizada en las inmediaciones del Nevado del Huila, unos fragmentos de ramas de un tipo de arbusto especial que consideraban necesarias para refrescar el espíritu de los indígenas afectados. A cambio, acordaron con el personal de la Dirección Nacional, que harían

rezos y rituales para mantener el buen tiempo en la zona, con el fin de garantizar que los helicópteros pudieran entrar sin contratiempos y poder así llegar con los alimentos y suministros requeridos en los diferentes campamentos dispersos en las montañas...

Es evidente que la atención de la emergencia de Páez no obedeció a un caso típico, sino por el contrario a una situación de muy alta complejidad, en la cual se pudieron aprender muchas cosas nuevas por parte de los organismos operativos del sistema. Casi un año después, aunque el proceso de rehabilitación y reconstrucción fue asumido con muchas dificultades por la Corporación Nasakiwe, creada para el efecto, aún se entregan alimentos en forma sistemática incluso con helicópteros, atendiendo las costumbres y necesidades nutricionales de las comunidades afectadas. La construcción de alojamientos temporales duraderos fue una buena decisión, no obstante su inicial rechazo por parte de los indígenas, pues hoy empiezan a ser utilizados como espacios de encuentro comunal y están siendo rearmados en las nuevas tierras adquiridas por la corporación para atender las necesidades de las comunidades indígenas desplazadas por el desastre.

EL PAPEL DE LOS MEDIOS

Al igual que las instituciones del sistema, en la tarde del día festivo en que ocurrió el desastre, los medios de comunicación no contaron con más información que la suministrada por las redes sismológicas y la que en forma fragmentada se pudo obtener de las poblaciones, no muy cercanas a la zona epicentral, que habían reportado algunos daños a causa del sismo, en su mayoría leves. En la noche ya se hablaba de la posible avalancha, que aunque oficialmente su origen volcánico ya había sido descartado, en ese momento se especulaba que era consecuencia de un deshielo masivo del Volcán Nevado del Huila del cual, incluso, se decía que habría hecho erupción.

En las primeras horas de la mañana, al igual que los helicópteros de la Policía Nacional y la Fuerza Aérea, un helicóptero de uno de los medios informativos más fuertes del país, conocido como el Caracol del Aire, sobrevolaba la zona informando en directo acerca del temor de la población y de las dramáticas escenas que se presentaban en la localidad de Belalcázar; sitio en donde recogió al coordinador del Comité Regional del Huila que había llegado allí más temprano en uno de los helicópteros de la Policía. En ningún momento este medio informativo indicó que habían otros helicópteros en la zona que, a diferencia del Caracol del Aire, trasladaban hacia ese sitio personal del Comité Regional del Huila y los heridos que encontraban hacia la ciudad de Neiva. Las apreciaciones desde esta aeronave, que se escuchaban en todo el país, hacían concluir al público en general que no había ninguna presencia de las instituciones del Estado y que el medio informativo era el único que se encontraban en la zona tratando de atender a la población.

A partir de ese día y por un lapso no menor a dos semanas todos los medios de comunicación de prensa, radio y televisión se concentraron en una intensa competencia por llegar a los más alejados e inhóspitos sitios de Tierradentro. En ocasiones solicitaban el apoyo de los helicópteros oficiales, lo cual causaba graves traumatismos a la operación aérea, o utilizaban

aeronaves privadas que igualmente desorganizaban el operativo. Su objetivo era cubrir en lo posible las zonas menos atendidas, las cuales no eran difíciles de hallar. Esto les permitía presentar imágenes y desarrollar relatos dramáticos de la situación de la población aislada y dispersa y atraer la audiencia con hechos que en ocasiones podían calificarse de exagerados e incluso de morbosos, resultado del desconocimiento de las condiciones sociales anteriores al desastre o porque intencionalmente se intentaba enfatizar la gravedad de la situación y la falta de presencia de las instituciones.

Era común oír frases como "...desde este sitio al cual no ha llegado absolutamente nadie del gobierno y donde las personas se están muriendo de hambre y frío..." La competencia era realmente sorprendente y el tipo de noticias casi sin excepción no pretendían otra cosa diferente que presentar las situaciones más dramáticas posibles.

Entre tanto en Bogotá, el asedio de los periodistas era intenso tratando de conocer a partir del día siguiente del desastre las "cifras" de muertos, heridos, de viviendas destruidas, de daños en general, que obviamente eran imposibles de tener. Situación que por falta de una adecuada comprensión de la magnitud del escenario, generaba roces con los funcionarios a los cuales se les tildaba de ineptos, incapaces y burócratas. Este hecho posiblemente fue el detonante de una avalancha de críticas cada vez más agudas en la medida que pasaba el tiempo. El gran error de la Dirección Nacional fue no proporcionar desde el primer momento comunicados frecuentes, en los cuales ante la imposibilidad de suministrar la información irracionalmente requerida, se explicara la dificultad para dimensionar el escenario y las razones por las cuales no obstante los esfuerzos del sistema no era posible atender la emergencia de forma inmediata. El primer comunicado de la Dirección Nacional se emitió 28 horas después de ocurrido el desastre, generando durante el segundo día un enorme vacío de información que se llenó con apreciaciones imprecisas de los medios que utilizaron fuentes de información inadecuadas y definitivamente no oficiales, pues la pérdida de credibilidad del sistema fue prácticamente total, razón por la cual en adelante fue poco consultado y sus comunicados prácticamente no eran tenidos en cuenta. Ante esta circunstancia la Presidencia de la República y el Ministerio de Gobierno trasladaron personal de sus oficinas de prensa a Neiva, hecho que tal vez hubiera sido más efectivo si se hubiera realizado desde el principio de la crisis.

Infortunadamente, toda situación de crisis, cualquiera que sea su origen se caracteriza por apreciaciones ligeras que son producto de la desinformación, la preocupación, la confusión y en algunos casos de la mala intención, situación que no es aceptable pero sí explicable debido a la necesidad de los medios de comunicación de obtener la mayor audiencia con noticias que la atraigan. La mayoría de los directores de los noticieros solicitaban a sus corresponsales y enviados especiales noticias impactantes y negativas, bajo el criterio que "good news is bad news", motivo por el cual varios de los periodistas que profundizaban en el análisis de la situación se sentían presionados, pues al no presentar noticias como las solicitadas por el medio informativo se les calificaba como malos reporteros...

Cualquier comentario negativo en contra del sistema era bienvenido. Varios antiguos colaboradores de la dirección, que por algún motivo no parecían estar en buenas relaciones con la misma, contribuyeron a desestabilizar su imagen. Con base en sus aportes se llegó a decir que con la información de la Red Sismológica Nacional y un helicóptero en 8 minutos hubiese sido posible saber lo que había ocurrido en Paéz y que, por lo tanto, la demora en la atención era simple negligencia de la Dirección Nacional. Infortunadamente, la visión centralista de que un ente en Bogotá debería atender cualquier situación que se presentara en el país, afloró poniendo en duda el proceso de descentralización en el cual se inspiró el desarrollo del sistema. La Dirección Nacional, como ente no ejecutor y coordinador de instituciones nacionales, regionales y locales no puede ser entendido como un cuerpo de bomberos que quedando en Bogotá apague todos los incendios del país... Sin embargo, la visión paternalista y asistencialista primó en las apreciaciones poco pensadas de los medios y, por lo tanto, de la opinión pública. No faltó el profesional poco serio y con deseos de protagonismo que dijo haber realizado con anterioridad la predicción del evento, de la cual -según él mismo- estaba informada la Dirección Nacional. Si bien es cierto que el INDERENA le había pagado un trabajo en la zona para hacer un ejercicio de cartografía geológica por computador, dicho trabajo no era realmente conocido en el momento del desastre ni tampoco hacía un pronóstico con algún grado de probabilidad como lo indicaba su autor... Sorprendentemente, algunos medios de comunicación y en particular algunos diarios le dieron una mayor credibilidad al interesado en hacerse imagen que a las instituciones técnico-científicas del Sistema Nacional.

El tercer día, cuando el director general de la Dirección Nacional ya se encontraba en Neiva coordinando las operaciones, se decía que se encontraba en el exterior de vacaciones... No obstante que el personal de la Dirección Nacional había pasado de largo las noches, se decía que eran unos burócratas que entraban a las 8:30 de la mañana y se iban a las 4:30 de la tarde... De las entidades operativas se decía que eran ineptos y mediocres, generando una enorme desmotivación en quienes hacían precisamente los esfuerzos por atender a la población afectada. Estas apreciaciones usualmente comentadas por la radio durante las horas del día generaban una imagen tendenciosa que los periodistas de los noticieros nocturnos de televisión enfatizaban sin mayor investigación y verificación, de la cual tampoco escapaban algunos medios escritos, en los cuales los redactores no era extraño que repitieran comentarios estereotipados o clichés como "...la que es un desastre es la oficina de desastres". En otras palabras, se desencadenó una incontenible avalancha de mala prensa que seguramente tendría explicación analizando la curiosa convergencia de una amplia cantidad de hechos y circunstancias, que van desde el poder de los medios, la fragmentación e imágenes efímeras propias del postmodernismo hasta circunstancias tan particulares como el escenario del desastre, la visión centralista e, incluso, la proximidad de la segunda vuelta en la contienda electoral y la finalización de un gobierno.

En lo corrido del resto del año 1994 y principios de 1995⁷ se presentaron nuevas situaciones de crisis y emergencias en Colombia, que a pesar de la enorme movilización de instituciones y de medios de comunicación que desataron, en ninguno de los casos se presentó la misma avalancha sensacionalista que había ocurrido como consecuencia del desastre de Páez. El

⁷ El autor se retiró del cargo de Director General el 31 de enero de 1995.

Departamento de Chocó sufrió graves inundaciones y avalanchas por varios de sus ríos en un mismo día, causando un amplio número de víctimas y daños materiales. En los departamentos de Córdoba y de Norte de Santander hubo fuertes inundaciones que destruyeron viviendas y cosechas. En los límites entre los departamentos de Boyacá y Casanare se presentaron sismos que causaron extensos daños en vivienda y varias víctimas, incluso en Bogotá donde se generó una fuerte crisis de ansiedad en la población; y quizás el hecho más representativo fue la ocurrencia de un deshielo masivo en el Nevado del Ruiz que generó una máxima alerta y alarma interinstitucional, lo cual significó evacuaciones inmediatas y un enorme despliegue de los medios de comunicación. En ninguno de estos casos el sistema fue criticado y por el contrario se le hicieron reconocimientos, particularmente, por parte de la prensa escrita, debido a la rápida reacción y cubrimiento que se logró. A raíz de esta situación alguno de los medios informativos indicaba que "...si se hubiera contado con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres diez años atrás, quizás los muertos en Armero y Chinchiná no hubieran sido los mismos..."

Por otra parte y curiosamente, el terremoto de Kobe generó una sensación de "mea culpa" en varios medios informativos, entre los cuales se encontraban los que habían sido los más incisivos en el caso de Páez. El que en el Japón al gobierno se le presentaran dificultades políticas con los damnificados y la opinión pública, por la demora e ineficiencia en la atención de la emergencia, y que este tipo de crisis se hubiese generado en un país reconocido como el más avanzado en prevención sísmica, hizo que varios medios de comunicación al aire formularan reflexiones al respecto que si bien no justificaban de alguna manera lo ocurrido en Páez al menos lo explicaban. Uno de los medios más críticos llegó a admitir que la situación había sido muy compleja y recordó alguna de las entrevistas con el director general de la Dirección Nacional, en la cual se indicaba que "...si las emergencias fueran fáciles de atender, entonces no serían emergencias..."

LAS DECISIONES POLÍTICAS

El desastre de Páez ocurrió en el final de un gobierno que gozaba de un alto nivel de popularidad y que para ese momento en la práctica estaba haciendo el cierre de sus actividades. El Presidente de la República y ya, para ese entonces, el nuevo Secretario General de la Organización de Estados Americanos, César Gaviria Trujillo, asumió decididamente el desastre con varios de sus ministros, que indudablemente se mostraban preocupados por las implicaciones y la eventual imagen negativa que el desastre podría causar en este último momento al gobierno saliente.

Debido a la fuerte crítica de los medios de comunicación contra la Sistema Nacional, que según sus apreciaciones debería haber atendido de manera inmediata el desastre y que por supuesta inoperancia o ineficacia se había demorado injustificadamente, en el alto gobierno se empezó a explorar la manera de dar un golpe a la opinión que le permitiera salir incólume de la crisis. El Ministro de Defensa retiró de su cargo al director general de la Defensa Civil y destituyó públicamente al gerente regional del IDEMA del Departamento del Huila, hechos que obviamente eran inocuos, pues no le aportaban ni le quitaban a la situación, pero que le daban protagonismo a una de las figuras del Gobierno Nacional y posiblemente mitigaban los

comentarios de la opinión pública, que clamaba por los responsables o por los casi considerados "culpables" del terremoto. No obstante que el director general de la Dirección Nacional se dispuso a renunciar ante el Presidente de la República y ante el Ministro de Gobierno, ambos se negaron a aceptar dicha renuncia, pues dicha renuncia o destitución no contribuía objetivamente a la solución del problema pero sí a agravarlo.

Infortunadamente, de manera simultánea se rumoreaba que un deslizamiento había arrasado un frente completo de la guerrilla y que habían operativos militares y movimientos de los grupos subversivos en la zona tratando de ubicar una supuesta caleta de armas, que no se sabía en dónde se encontraba, razón por la cual supuestamente se retrasaban los vuelos de los helicópteros. La no presencia de ninguna de las instituciones en la Mesa de Caloto, en donde se encontraban cerca de 700 indígenas desprotegidos y donde los helicópteros presidenciales aterrizaron el tercer día; y muy particularmente la no presencia del Ejército en dicho sitio, que debía estar asegurando el área para permitir que bajaran las aeronaves sin riesgo en una de las zonas de mayor conflicto armado en el país, más cuando se trataba del Presidente de la República, de varios de sus ministros y de algunos mandos militares, causó un notorio disgusto incluso en el Presidente, quien inmediatamente solicitó que los ministros se trasladaran a Belalcázar mientras él se movilizaba directamente hacia la ciudad de Neiva con el director general de la Dirección Nacional. Se argumentaba que había sido un error de seguridad y que dicho sitio no había sido detectado previamente. El Presidente no pudo ocultar su disgusto ante los medios de comunicación en la rueda de prensa que se realizó una vez que regresó a Neiva. Puesto que el real motivo de su notorio enojo no resultaba prudente dejarlo conocer ante los medios de comunicación, los mismos no tuvieron otra alternativa que suponer que el Presidente se encontraba seriamente molesto con la Dirección Nacional y en general con el sistema, aun cuando él no había realizado crítica alguna al respecto. A partir de este momento las apreciaciones de los medios fueron aun más fuertes y agresivas contra la Dirección Nacional, incluso solicitando la destitución de su director general, hecho que obviamente no ocurrió, pues por el contrario, el Presidente y los ministros lo respaldaron de manera permanente, situación que causó desconcierto y confusión entre los medios y la opinión pública.

Se decía entonces que habían cadáveres que habían sido supuestamente enterrados por el Ejército sin la debida coordinación con la Fiscalía, hecho que generaba una gran preocupación a nivel del alto gobierno porque en caso de ser cierto y de filtrarse este tipo de rumor entre los medios de comunicación se podía generar un mal entendido e incluso llegar a suponerse que se estaba ocultando un operativo militar detrás de un operativo de asistencia humanitaria, lo que además tendría unas repercusiones internacionales insospechadas a nivel de los derechos humanos, más cuando Colombia ha sido uno de los países más fuertemente criticados en los últimos años al respecto. Esa semana el Presidente sería el anfitrión de una cumbre iberoamericana de Presidentes, tenía la segunda vuelta de las elecciones presidenciales sólo unos días después, ya había sido elegido Secretario General de La OEA y terminaba su período presidencial con un alto grado de popularidad. Ante estas circunstancias y las muy fuertes apreciaciones de los medios en contra de la Dirección Nacional y en contra del sistema, esa misma noche en Bogotá, el Gobierno Nacional decidió declarar al tenor del artículo 215 de la Constitución Política el Estado de Emergencia por grave calamidad pública, argumentando que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres no estaba en capacidad de

conjurar la crisis y la extensión de sus efectos, razón por la cual mediante varios decretos con fuerza de ley se definieron disposiciones para la atención de la emergencia y se creó una corporación para que asumiera la rehabilitación y recuperación de la zona afectada... Este hecho fue solamente controvertido por aquellos que conocían claramente la función del sistema y el daño que ésta decisión le causaba. El actual director de la corporación fue uno de los más fuertes contradictores de la medida, incluso en principio no quiso aceptar su designación. Sin embargo, posteriormente y con "cabeza fría" encontró que aceptar el cargo era la mejor decisión para evitar mayores daños a un sistema, que ya no era considerado un logro del gobierno sino de los ciudadanos.

La creación de la corporación causó una muy buena imagen del Presidente y sus ministros ante la opinión pública, parecía como si el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y su Dirección Nacional no fueran parte del gobierno. La "acertada" recomendación provenía de los asesores de imagen y de prensa del palacio presidencial, pues el asesor jurídico de la presidencia consideró innecesaria la medida desde el punto de vista jurídico, debido a que en la legislación existente sobre prevención y atención de desastres habían los instrumentos suficientes para lograr los mismos efectos de los decretos emanados de la declaración del estado de emergencia previsto por el artículo 215 de la Constitución Política, con la diferencia notoria de que no implicaban la sustentación de las medidas adoptadas posteriormente ante la Corte Constitucional ni el control político por parte del Congreso de la República. En efecto, el Decreto-Ley 919 de 1989, mediante el cual se reglamentó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, contempla la figura de la Situación de Desastre, que sólo puede ser declarada por el Presidente de la República, y que activa por el tiempo que dure instrumentos que definitivamente eran suficientes para conjurar la crisis sin debilitar al sistema desde el punto de vista político.

Puesto que el gobierno ya terminaba su período, el nuevo gobierno heredó la obligación de sustentar ante la Corte Constitucional las decisiones tomadas, situación que irónicamente tuvo que asumir la Dirección Nacional, la que obviamente no fundamentó su sustentación en la supuesta incapacidad del sistema para conjurar la crisis y la extensión de sus efectos. Dicho argumento era insostenible y difícilmente sustentable, puesto que dos días después del desastre no era posible saber si el sistema estaba en capacidad o no de atender la emergencia y mucho menos cuando en ese momento, varios meses después, era irrefutable que había sido el sistema el que había atendido realmente la emergencia durante el tiempo hasta ese entonces transcurrido. La Corporación Nasakiwe sólo existía en el papel y apenas intentaba vincular su personal y dar inicio a sus primeras actividades sin mucha claridad acerca de sus funciones. La Dirección Nacional sustentó la creación de la corporación basada en el fuero indígena, los nuevos preceptos constitucionales acerca de las comunidades indígenas y los acuerdos sobre el tema con la OIT, indicando que se requería de un ente especializado para atender este tipo de comunidades y que el sistema no contaba con entidades de esa naturaleza. Aun cuando otras de las disposiciones fueron consideradas inexequibles por la Corte Constitucional, como la condonación de impuestos, la creación de la corporación pasó sin mayores dificultades con la interpretación que se le dio a la motivación y con la argumentación que se llevó a cabo.

Tres meses después de ocurrido el desastre, el nuevo Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, declaró la situación de desastre de acuerdo con lo establecido en el Decreto-Ley 919 de 1989, indicando que el programa de reconstrucción debería ser elaborado entre la Dirección Nacional y la Corporación Nasakiwe, lo cual automáticamente incorporaba a la corporación dentro del sistema y le devolvía la jerarquía a la Dirección Nacional como estaba previsto en la ley. Obviamente, este hecho no devolvía de manera instantánea la credibilidad que se había perdido por el debilitamiento político causado por el gobierno anterior, pero sí abría un nuevo espacio para recuperar paulatinamente su capacidad de convocatoria.

Algunos meses después el Presidente solicitó a su Consejero para la Administración Pública un informe acerca de la gestión de la Corporación Nasakiwe y de la Dirección Nacional. En dicho informe, el consejero indicó que la creación de la corporación había sido un acierto político pero un error práctico, puesto que debido a la demora obvia del nuevo ente para iniciar las actividades de su competencia, en la opinión pública se generó la imagen de que el Gobierno Nacional era incapaz de llevar a cabo con eficiencia el proceso de reconstrucción. Ese mismo informe indicaba que el Sistema Nacional y la Dirección Nacional debían ser fortalecidos, pues definitivamente resulta absurdo pensar que cada vez que haya un desastre sea necesario crear una corporación. Otros eventos ocurridos antes del desastre de Páez, como el del Atrato Medio (Murindó), el de Tapartó y Dabeiba en Antioquia y el de Florida en el Valle del Cauca y otros ocurridos después como el de Bagadó en Chocó y el de Boyacá y Casanare han demostrado que el sistema bajo la figura de gerencias de reconstrucción ha podido formular y ejecutar desde el nivel local, con el apoyo financiero nacional y con la orientación de la Dirección Nacional proyectos con resultados exitosos, en donde las ONGs y las comunidades han jugado un papel especial como componentes de la sociedad civil, lo cual le ha dado al sistema su carácter de nacional y no de una organización interinstitucional puramente gubernamental.

Aun cuando el Consejero Presidencial para la Administración en su informe recomendó que la Dirección Nacional debería volver a ser una dependencia de la Presidencia de la República, hoy infortunadamente otros intereses políticos han obstaculizado esta posible decisión que fortalecería de manera notoria al sistema. El actual Ministro de Gobierno considera que esta medida le afectaría políticamente, razón por la cual ha impedido que se lleve a cabo y sólo ha aceptado aprovechar el actual proyecto de ley que transforma el Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior para crear una Unidad Administrativa Especial que le dé mayor solvencia y capacidad administrativa a la actual Dirección Nacional.

EL SISMO DE PÁEZ RESPUESTA Y MANEJO DE UN DESASTRE

Fernando Ramírez Gómez

La respuesta del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia y la respuesta nacional en su conjunto, al desastre de Páez, es analizada aquí desde la historia misma del Sistema, desde las propuestas y logros que lo constituyen. Crítico frente al contexto político, autocrítico desde el Sistema, el autor de este informe solicitado por la propia Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia hace aparecer las debilidades y fortalezas del Sistema Colombiano, indudablemente uno de los de mayor desarrollo conceptual e institucional en América Latina. De allí que este análisis adquiera proyección regional para toda América Latina

INTRODUCCIÓN

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 solo las herramientas de trabajo existentes desde la promulgación de la Ley 48 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 como 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 la manera como se fueron tomando ciertas decisiones y sus implicaciones 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 implicaciones 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.

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 (10KM 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 (Belalcazar) 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 Caldon.

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.

CUADRO No. 1

Municipio	Personas Afectadas	Viviendas Afectadas	Viviendas Averiadas
Silvia	7.126	12	1.750
Páez	6.151	841	
Totoró	3.749	367	326
Jambalólo	1.833	136	197
Toribío	1.824	20	323
Caloto	1.453		
Santander	1.135	136	91
Inzá	628		5
Caldono	582	1	106
Otros	110	40	70
TOTAL CAUCA	24.591	1.553	2.868
YAGUARÁ	1.120		
IQUIRÁ	750	91	31
NÁTAGA	325	19	114
PAICOL	300		76
TESALIA	202	1	
LA PLATA	162		31
OTROS	1.119		40
TOTAL HUILA	3.978	111	292
TOTAL	28.569	1.664	3.160

FUENTE: DNPAD, INFORME SISMO DE 6 DE JUNIO DE 1994. BOGOTÁ, JUNIO 27 DE 1994.

En lo que se refiere a otras pérdidas fueron destruidos más de 100 km de vías, seis puentes vehiculares, 6 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.

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 los municipios afectados cercanos a Popayán, hacia las 7 u 8 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 sobretodo, 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 solo se tuvo en la mañana del día 7 de junio. Incluso la primera comunicación directa a través del equipo de radioaficionado del rector del Seminario de Irlanda fue el día 7 por la mañana.

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 desarrolladas 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.

h. 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 seis de junio de 1994 merece ser analizada independientemente de los dos casos anteriores.

Por primera vez, desde el desastre del Ruíz, 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.

¹ Sobre el comportamiento de los medios de comunicación habría mucho que decir. Sin embargo, ello no es objeto del presente trabajo. Vale la pena señalar, no obstante, que el comportamiento en el caso de Páez fue muy similar – por el sensacionalismo, la exageración, la “narración en directo del partido” –al que se presentó en el caso de Armero y que contribuyó más a la confusión que a la acción eficaz y permitió todo tipo de elucubraciones sobre el papel, la calidad y el trabajo del Sistema Nacional. Los expertos en comunicación social debían reflexionar sobre por qué este comportamiento –que no se presentó durante prácticamente 8 a 9 años, pese a la presencia de eventos de magnitud y consecuencias iguales o similares- se presenta precisamente en una coyuntura marcada por el fin de un gobierno y la campaña electoral presidencial.

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 directa 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 de 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 de 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 solo una es efectiva: la constitución de una corporación, dependiente del Gobierno Central y agente de este, 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 a logrado manejar las diversas crisis provocadas por desastres en los últimos 6 o 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 están basadas en el 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 solo 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 48 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 1000 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:

² Ver más adelante el punto 3: Manejo de la Emergencia y su estabilización.

³ Ver al respecto M. Bustamante (1994a).

- 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 veinte 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, Belalcazar, 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 paéces 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 helicóptero, 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 trabajo 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 estandar".

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:

⁴ Ver informe de Misión de los señores Kim Bolduc, PNUD, y Ricardo Mena, UNDHA, remitido el 28 de junio de 1994. La misión se realizó entre el 14 y el 17 de junio de 1994.

a. 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 No. 2

APORTES DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES PARA LA ATENCION 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.

b. 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.

⁵ El Socorro Nacional de la Cruz Roja maneja la bodega central de estos materiales adquiridos con Recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

- En los campamentos y albergues provisionales se atendieron un poco más de 24.000 personas afectadas, no solo 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 continuo 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, conjuntamente 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 se bien correspondían sobre

el papel a la Corporación, esta 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 esta 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.

RECONSTRUCCION: PAPEL DEL SISTEMA Y PAPEL DE LA CORPORACION

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 6 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 necesaria 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 solo 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 del 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 como 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, que corresponde a la atención y que a la recuperación, en términos de responsabilidades institucionales y destinación de recursos. En este sentido, que hace el Sistema Nacional, que hace la Corporación y en que 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 la 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 cual 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 la asignó un presupuesto de 8.600 millones de pesos para 1994 y una suma igual para 1985. En septiembre se adicionó el presupuesto de 1994 en un monto de 7.600 millones, de los cuales 3.000 venían con destinación específica 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 hacen 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 hectareas 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 que hacer, con que procedimientos, a través de que procesos y hasta donde.

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 inducirlos a trabajar coordinadamente con la Corporación.

El resultado de este proceso fue la consolidación de una propuesta sobre el manejo de la reconstrucción presentada a la Corporación, a su Junta Directiva y al Ministerio de Gobierno a finales de agosto, principios de septiembre, planteamiento que se condensó inicialmente en el documento "RECOMENDACIONES Y ORIENTACIONES PARA LA GESTION DE LOS PROCESOS DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION EN EL HUILA Y EL CAUCA", preparado con base en informes presentados por funcionarios de la Dirección y consultores de la misma que estaban participando en el proceso.

A continuación se presenta una síntesis del planteamiento que permite ilustrar el enfoque y la metodología propuesta. Vale la pena señalar que, hasta donde conocemos, este enfoque no ha sido el utilizado por la Corporación.

Se presentaron unas recomendaciones generales concretadas en los siguientes puntos básicos, a saber:

a. Sobre el carácter primordialmente coordinador y de gestión y no operativo que debía asumir la Corporación Nasa Kiwe, asumiendo su rol como una especie de Gerencia de Proyecto, con recursos de inversión propios, y la definición de una estrategia que debía permitir la definición

de áreas territoriales de solución (no toda la zona afectadas es homogénea ni amerita soluciones homogéneas; hay zonas cuyos problemas se pueden resolver más rápidamente); formular proyectos inmediatos correspondientes a las necesidades de cada zona definida; ubicar dolientes o "padrinos" para la formulación y ejecución de los proyectos, y desarrollarlos con base en criterios territoriales (resguardos, municipios, poblados, veredas, etc.). Esto debería llevar, entre otras cosas, a diferenciar las soluciones y los procesos a desarrollar en el Huila y en el Cauca y a desarrollar estrategias diferentes con las población que quedó en la zona y la que fue "relocalizada".

b. Para estabilizarse, la fase de atención requiere, primordialmente solucionar el problema de vías de comunicación. La Corporación debe asumir la gestión de este punto como fundamental e inmediata. Igualmente, y bajo el mismo criterio, es preciso el mejoramiento de las condiciones de la población, especialmente aquella que se encuentra en carpas. Mientras se concertan, formulan y ejecutan soluciones definitivas, se propone continuar con la estrategia de rehabilitación temprana, en su componente de alojamientos en material, a los cuales por su diseño y resistencia pudiera dársele posteriormente otros usos comunitarios (escuelas, puestos de salud, etc.). Esto debería complementarse en el cortísimo plazo con el desarrollo de procesos de mejoramiento de las viviendas averiadas pero utilizables en la zona afectada.

c. Adicionalmente a lo anterior, se ofrecía el apoyo de la DNPAD y del Sistema, señalando explícitamente que " la tendencia que hasta ahora ha tenido la Corporación de 'crear aparato' y de no utilizar lo que existe puede darle malos resultados. Esta tendencia no solo paraliza la acción inmediata, sino que puede generar problemas para la Corporación más adelante (ejecución directa, celos interinstitucionales, etc.).

Sobre estos criterios generales, que estaban acompañados por una síntesis general de planteamientos sobre recuperación y reconstrucción, se esbozaba una propuesta de desarrollo de los mismos organizado en los siguientes puntos:

a. Municipios afectados del departamento del Huila: se consideran una sola categoría, con problemas generales de daños estructurales en viviendas, afectación de vías y puentes, deterioro de servicios públicos y efectos sobre sistemas de riego y el embalse de Betania. Se considera que la acción allí puede empezar inmediatamente a través de la coordinación con las autoridades locales y regionales y que en ese momento, iniciar cuanto antes el proceso en el Huila significaba reducir de manera importante las presiones existentes sobre la Corporación y resolver problemas que dificultan el proceso en regiones de mayor complejidad.

b. Municipios caucanos ubicados en el flanco occidental de la cordillera: corresponden a los municipios de Totoró, Silvia, Caldon, Jambaló, Toribío, Caloto y Santander, afectados principalmente por deterioro o colapso de estructuras de vivienda y daños menores en el sistema productivo rural. Se recomienda para estos nueve municipios, más afectados que los

del Huila, la adopción de una estrategia inmediata de "plan padrinos", en concertación con las respectivas alcaldías. Se considera que es posible intervenir inmediatamente.

c. Los albergues aledaños a la Vía Panamericana Popayán-Cali: Están compuestos por la población desplazada desde Tierradentro hacia el centro del Cauca. Se propone para ellos, mientras se define la reubicación definitiva, continuar con los albergues u hogares de paso, en material, diseñados para la fase de recuperación temprana.

d. Municipio de Páez. Por la complejidad y extensión de este municipio y de los efectos del sismo en él se recomienda intervenir en cuatro subsectores:

- Cuenca alta del Río Páez y Quebrada San Vicente. Es el área epicentral y el sector más afectado por deslizamientos y avalanchas. Presenta grandes dificultades para soportar población o actividades agrícolas. Debe ser objeto de un manejo, en el largo plazo, de recuperación ambiental. En este momento no se considera como zonas prioritaria de intervención.
- Cuenca del Río Moras: Se considera zona prioritaria de intervención. Con base en la información del CRIC y de la Alcaldía debe empezarse la elaboración y ejecución de los proyectos de reconstrucción, en tanto se mantiene el apoyo alimentario y de suministros para la población. Debe concentrarse la acción en el restablecimiento de caminos, pasos de ríos, vivienda transitoria, recuperación de vivienda averiada.
- Casco urbano del municipio de Páez y caseríos aledaños: Se considera zona prioritaria de intervención. Fue una de las zonas más afectadas y que necesita un mayor acompañamiento por parte de la Corporación para la identificación, elaboración y ejecución de proyectos. Debe coordinarse para ello las ONGs presentes o interesadas en intervenir en el proceso.

Estos planteamientos, que buscaban una intervención rápida y eficaz sobre las zonas afectadas, representan de alguna manera lo que hubiera hecho el Sistema de tener a su cargo las labores de reconstrucción. Sin embargo en su casi totalidad no pasaron de ser una propuesta, presentada a la Corporación y al Ministerio, no solo a finales de agosto, sino discutida en varias reuniones a lo largo de los meses de septiembre y octubre, pero que no tuvo mayor eco, debido en parte a dos factores que presionaban a la Corporación: por una parte la ausencia de recursos financieros propios para iniciar labores (los cuales llegaron como dijimos anteriormente a finales de septiembre) y la indefinición mantenida sobre cual era el Plan General de Recuperación, entrando en el círculo vicioso de que mientras no haya plan definido no se puede adelantar mayormente nada ni adquirir compromisos, pero la definición del plan se ve aplazada (en el período que analizamos hasta enero de 1995 al menos) porque hay que

montar "el aparato", contar con los recursos que permitan hacer compromisos y apagar incendios.

Como conclusión puede señalarse que independientemente de la disposición de coordinación manifestada en todo instante tanto por la DNPAD como por el Director Ejecutivo de la Corporación, la definición del proceso de reconstrucción se tomó más tiempo del necesario y corrió por el camino que impone la propia lógica del instrumento construido ad hoc para ello: construcción del aparato primero, definición del PLAN a través de largas discusiones y vericuetos, distanciamiento entre la Corporación y las entidades que conforman el Sistema, finalmente, responsabilidad prácticamente total de la Corporación en el manejo y definición de todo el proceso. Como marco total de este trabajo se definió el mes de diciembre de 1994. En este sentido se puede afirmar que, en la práctica, el proceso de reconstrucción y la Corporación, por las razones anotadas, se demoraron siete meses en arrancar labores. La evaluación de lo que hagan a lo largo de este año debe ser realizada posteriormente.

A MANERA DE CONCLUSION

El manejo y respuesta frente a los efectos de los sismos tiene básicamente dos elementos centrales de referencia: la capacidad del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que viene funcionando desde 1988 aproximadamente, para dar respuesta a eventos de este tipo, capacidad que puede mostrarse como capacidad técnica principalmente, y por otra parte, los procesos de toma de decisiones que llevan, en un momento dado, a apoyar dentro de su relativa autonomía las actividades del Sistema, o que bien pueden llevar, como es este caso, a pasar por encima del mismo, a no reconocerle su autonomía técnica o a montar estructuras paralelas al respecto. Este segundo aspecto obedece más a la esfera de las decisiones políticas.

En general puede afirmarse que cuando los presupuestos técnicos y los presupuestos políticos coinciden, el sistema funciona bien (o al menos lo mejor que puede en sus condiciones actuales); cuando estos presupuestos no coinciden es casi seguro que empiecen a presentarse desajustes, contradicciones y problemas en la propia acción gubernamental. Igualmente hay que reconocer que no todos los eventos, por grandes e impactantes que sean, constituyen en sí mismos una coyuntura política que amerite la intervención de las más altas autoridades del Estado.

En el caso del manejo dado a los efectos del sismo de Páez surgen una serie de preguntas, en particular la siguiente: ¿si frente a eventos de dimensiones similares (con la excepción del número de muertos, es el caso por ejemplo de los sismos de 1992) el gobierno nacional actuó de otra manera a la de Páez, cuales son los factores que en menos de 2 años de distancia hacen que se deje de lado una normatividad y una experiencia adquirida, reconocida no solo nacional sino internacionalmente, y se impongan otras maneras de tratar el problema? Más aún, si el desastre de Florida, Valle, de enero de 1994, en dimensión antecedente más próximo del de Páez, pudo ser manejado con el Sistema existente, por qué el de Páez no?

Si se analizan los elementos propios del sistema, el estado de su desarrollo y la capacidad de actuación y convocatoria que ha mostrado y que mostró frente a este evento, pese a reales problemas que tiene y a errores de los cuales nadie está exento, no puede encontrarse una respuesta a estas preguntas.

La respuesta hay que buscarla, muy probablemente, no tanto en el tamaño del evento, el número de víctimas o el número de viviendas destruidas, o la capacidad del sistema mismo, sino en la coyuntura política que vivía el país en ese momento. Si grosso modo, a nivel de afectación los sismos del Atrato Medio, con menor número de muertos, son equivalentes en impacto al sismo de Páez, su tratamiento político es distinto. Algunos elementos que sintetizamos a continuación y que serán más ampliamente desarrollados a lo largo del trabajo pueden servir de puntos de partida para una interpretación de la coyuntura Páez:

. Una de las características más sobresalientes de las acciones desarrolladas alrededor del impacto de estos sismos es que, por primera vez desde la existencia del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, las altas esferas del Gobierno entran, por fuera de la estructura normativa y de toma de decisiones del Sistema, a tomar una serie de determinaciones que para bien o para mal marcan los procesos posteriores y, en particular, los campos de acción y las posibilidades de acción del propio Sistema Nacional.

- Ello quiere decir que en la coyuntura presentada alrededor de los sismos de Páez, la opinión de las altas esferas del Gobierno fue que el evento era muy grande para el estado actual de desarrollo del Sistema o que el Gobierno no tenía confianza en la capacidad de los propios instrumentos diseñados por el Estado para hacer frente a eventos como este. Otra explicación posible es que, por la coyuntura política presente en ese momento, el tratamiento del problema fuera más político que técnico y, por consiguiente, las herramientas normales para hacerle frente no sirvieran a dichos propósitos.
- Otra característica del manejo y respuesta frente a los impactos de los sismos del 6 de junio de 1994 está dada por su rápida politización, en el peor sentido de la palabra. Basta para ello leer la prensa o haber escuchado la radio, especialmente ciertas cadenas radiales, en las tres o cuatro primeras semanas que siguieron al evento: más que informar, buscar una explicación o sacar conclusiones frente a lo sucedido, se buscaba encontrar un chivo expiatorio sobre el cual hacer recaer la culpa de los muertos y de las pérdidas causadas por el sismo. Desde al menos el evento del Ruíz, en 1985, la prensa en general no tenía un comportamiento tan "sensacionalista" frente a un desastre. De alguna manera los medios de comunicación y los columnistas de la prensa escrita fueron presas de una especie de "síndrome de Armero", el cual fue compartido por algunos niveles gubernamentales.

- Adicionalmente a lo anterior, el sismo de Páez ocurre en plena campaña electoral por la segunda vuelta a la presidencia. Ambos candidatos no tardaron en buscar utilizar políticamente dicho evento: se vieron los costales de ayuda con la marca de alguno de los candidatos y se utilizaron medios de transporte necesarios en la atención de la emergencia, trasladando a candidatos o a sus señoras a la zona de Páez para que pudieran manifestar su solidaridad.

La acción del Sistema, aunque enmarcada dentro de la coyuntura política, tiene también unas características especiales que si bien se analizaran más adelante, vale la pena sintetizarlas, al menos las más importantes, a continuación:

- El evento afectó una zona del país (departamentos de Cauca y Huila) que no se caracterizan por ser los más desarrollados en materia de prevención y atención de desastres. El comité regional del Huila, y especialmente su coordinador, cometieron errores importantes en las primeras horas de la emergencia. Aunque el Sistema tiene un desarrollo desigual, a nivel de regiones y poblados (no es lo mismo Antioquia y Valle, que Cauca y Huila), también tiene la capacidad de compensar los desniveles con el apoyo nacional o de otras regiones y el subsanar muy rápidamente los errores cometidos.
- A nivel de la Dirección Nacional pudo presentarse, en las primeras horas después de los sismos, una subvaluación del evento, especialmente por la carencia de información, proveniente del Huila, sobre la dimensión de la avalancha por el río Páez. Sin embargo ello no implicó que el Sistema dejara de actuar o que dicha subvaluación no fuera corregida en términos relativamente rápidos. A decir verdad, nadie hasta el día siguiente pudo tener un dimensionamiento adecuado del evento.
- Un problema central presentado tuvo que ver con el flujo de información adecuado y rápido, tanto entre los comités regionales y la Dirección Nacional, como entre esta y los medios de comunicación. Esta situación se presentó especialmente durante las primeras 24 horas posteriores al evento, pero dió pie de alguna manera al comportamiento sensacionalista de los medios, algunos de los cuales con posterioridad, no quisieron seguir divulgando información proveniente del Sistema.

Pero adicionalmente a esto, las decisiones tomadas a nivel de alto Gobierno, especialmente la creación de una corporación para la reconstrucción distorsionaron el quehacer del Sistema y la filosofía del mismo: la atención y el manejo de la emergencia no fueron consideradas, de hecho, como base del proceso de reconstrucción; la separación de los dos procesos (el de atención y el de recuperación) tanto política como operativamente, permite la duplicidad de tareas, el "pisado de mangueras" y las contradicciones y distanciamientos entre los organismos que intervienen, a más que aplaza casi siete meses el inicio real de las labores de reconstrucción.

Finalmente, y no es lo menos importante, saca a flote un elemento que quienes hemos estado en el proceso de desarrollo del sistema hemos vislumbrado pero por diferentes razones no hemos analizado a profundidad: el alto grado de vulnerabilidad política que tiene un Sistema como el colombiano que puede pasar de ser reconocido internacionalmente en Cartagena y Yokohama como un avance sin precedentes en un país del tercer mundo, a ser considerado días después por su propio gobierno como incapaz e insuficiente. Es posible que el futuro del Sistema, su mantenimiento como instrumento importante de coordinación y de intervención, este dependiendo del manejo que se le de a dicha vulnerabilidad política y a la claridad que sobre ello tengan sus miembros y funcionarios.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografía, además de los documentos o textos citados en las notas, incluye una serie de trabajos y de documentos consultados durante el desarrollo de la investigación y que han servido de base o de referencia a la misma.

ANDI (Asociación Nacional de Industriales). "ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA CAFETERA, EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS", documento de trabajo, 1993.

Aprile-Gnisset, Jacques. "LA CIUDAD COLOMBIANA", Tomo II (Siglos XIX y XX), Biblioteca Banco Popular-Colección Textos Universitarios, Santafé de Bogotá, 1992.

Bejarano, Ana María. "DEMOCRACIA Y SOCIEDAD CIVIL: UNA INTRODUCCIÓN TEÓRICA", el Revista ANÁLISIS POLÍTICO No. 15, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, enero-abril de 1992.

Botero, Fernando. "URABA, UN ROMPECABEZAS CON SOLUCIÓN", en REALIDAD SOCIAL, Tomo I, Gobernación de Antioquia, 1990.

Botero, Fernando. "URABA: COLONIZACIÓN, VIOLENCIA Y CRISIS DEL ESTADO", Universidad de Antioquia, Medellín, 1990.

Bustamante, Mauricio. EMERGENCIA POR SISMOS EN EL ATRATO MEDIO. RELACION DE ACTIVIDADES". Santafé de Bogotá, Octubre 29 de 1992.

Bustamante, Mauricio. "EL DESASTRE SISMICO DEL ATRATO MEDIO EN OCTUBRE DE 1992: ACCIONES DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. INFORME EJECUTIVO", DNPAD, Santafé de Bogotá, julio 9 de 1993.

Bustamante, Mauricio. "EL DESASTRE SISMICO DEL ATRATO MEDIO EN OCTUBRE DE 1992. AVANCES EN LOS PROGRAMAS DE RECUPERACION EN ANTIOQUIA Y CHOCO, DNPAD, septiembre de 1992.

Bustamante, Mauricio y Useche de Brill, Inés. "PROGRAMA DE RECONSTRUCCION POSTSISMO EN ANTIOQUIA Y CHOCO. INFORME DE AVANCE No. 1, DNPAD, enero 25 de 1993.

Cardona, Omar Dario. "EVALUACION DE LA AMENAZA, LA VULNERABILIDAD Y EL RIESGO", ponencia presentada en el II Simposio Latinoamericano de Riesgo Geológico Urbano y II Conferencia Colombiana de Geología Ambiental, Pereira, 1992.

Comité Regional de Emergencia de Antioquia. ACTAS Nos 1 y de Octubre 18 y 19 de 1992.

CRE-Chocó, CRE-Antioquia, DNPAD, "PROGRAMA DE RECUPERACION DE ZONAS AFECTADAS POR LOS SISMOS DE OCTUBRE DE 1992: INFORME CONSOLIDADO Y RESUMIDO DE DAÑOS", DNPAD, Santafé de Bogotá, noviembre de 1992.

Cruz Roja Colombiana. INFORME ESTADISTICO CONSOLIDADO, Santafé de Bogotá, Octubre 26 de 1992.

DEPARTAMENTO DEL CHOCO, "PLAN DE ACCION PARA EL DEPARTAMENTO DEL CHOCO 1988-1990, PLAN DE INVERSIONES 1990-1994". Gobernación del Chocó, Oficina de Planeación, 1988.

DNPAD-Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales. "PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LOS SISMOS DE OCTUBRE DE 1992. INFORME DE AVANCE". Santafé de Bogotá, enero 10 de 1994.

Fajardo, Dario. "REGIONES Y SOCIEDAD NACIONAL. NOTAS SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO", en MEMORIAS del Simposio "Diferencias Regionales, Respuestas Institucionales y Descentralización", V Congreso Nacional de Antropología, Villa de Leiva, agosto de 1989. Publicadas por ICFES, Bogotá, 1989.

FOPREVE, "CRONOLOGIA DE LA ATENCION DE LA EMERGENCIA SISMICA DE ANTIOQUIA", Secretaria de Desarrollo de la Comunidad, Gobernación de Antioquia, Medellín, noviembre de 1992.

Gobernación de Antioquia, "ANALISIS DE ALTERNATIVAS DE SITIOS PARA LA RECONSTRUCCION DEL MUNICIPIO DE MURINDO: INFORME TECNICO", diciembre de 1992.

Gobernación de Antioquia. "INFORME EJECUTIVO. IMPACTO TECNICO SOCIAL DE LOS SISMOS DEL 17 Y 18 DE OCTUBRE DE 1992". Secretaría de Desarrollo de la Comunidad, Medellín, noviembre 5 de 1992.

Gonzales, Luis Fernando. "INFORME DE AVANCE DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DEL CHOCO", Oficina de Coordinación Técnica del Programa de Reconstrucción, enero de 1994.

Gonzalez, LuisFernando. "INFORME FINAL, PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DEL CHOCO", Oficina de Coordinación Técnica del Programa de Reconstrucción, junio de 1994.

Henao, Hernán. "TERRITORIOS, ESPACIOS E INSTITUCIONES DE LA SOCIALIZACION EN LA ANTIOQUIA ACTUAL", en REALIDAD SOCIAL, Tomo I, Gobernación de Antioquia, 1990.

INGEOMINAS, "EFECTOS DE LOS SISMOS DEL 17 Y 18 DE OCTUBRE DE 1992 EN EL NOROCCIDENTE DE COLOMBIA, ", Santafé de Bogotá, marzo de 1993.

Ingeominas, Gobernación de Antioquia,"EVALUACION PRELIMINAR DE LA REGION ANTIOQUIA-CHOCO AFECTADA POR LOS SISMOS OCURRIDOS LOS DIAS 17 y 18 DE OCTUBRE DE 1992. Medellín, 21 de octubre de 1992.

Jaramillo, Roberto. "LA COLONIZACION ANTIOQUEÑA", em HISTORIA DE ANTIOQUIA, Editorial Presencia, Medellín, 1988.

Madrid, Gladys. "PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE ANTIOQUIA. PROCESO DE RECUPERACION DE COMUNIDADES AFECTADAS POR LOS SISMOS DE OCTUBRE DE 1992. RESUMEN EJECUTIVO". Gobernación de Antioquia, Medellín, septiembre de 1993.

Madrid, Gladys. "PROGRAMA DE RECONSTRUCCION, ESTADO ACTUAL DE INVERSION DE RECURSOS POR ORIGEN Y PROYECTOS", Gobernación de Antioquia, Medellín, julio 18 de 1994.

Madrid, Gladys. "EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCION EN ANTIOQUIA", en MEMORIAS de la Conferencia Interamericana sobre la Reducción de Desastres Naturales, Cartagena de Indias, marzo de 1994.

Maskrey, Andrew. "EL MANEJO POPULAR DE LOS DESASTRES. ESTUDIOS DE VULNERABILIDAD Y MITIGACION". ITDG, Lima, 1989.

OIA (Organización Indígena de Antioquia). ATENCION A LAS COMUNIDADES INDIGENAS DE ANTIOQUIA AFECTADAS POR LOS TERREMOTOS - PROYECTO DE EMERGENCIA , sin fecha (octubre- noviembre de 1992).

Parroquia de Riosucio. "PROYECTO RIOSUCIO (AREA URBANA-VIGIA DE CURBARADO-MONTAÑO)", sin fecha (1993 ?).

Pizarro, Eduardo. "COLOMBIA: UNA SALIDA DEMOCRATICA A LA CRISIS NACIONAL?", Revista ANALISIS POLITICOS, No. 17, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, septiembre-diciembre de 1992.

Ramírez, J. E. "HISTORIA DE LOS TERREMOTOS EN COLOMBIA", IGAC, Bogotá, 1975.

Ramírez, William. "ESTADO, VIOLENCIA Y DEMOCRACIA", Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

Ramírez, William. "ESTADO Y CRISIS REGIONAL: EL CASO DE URABA", Revista ANALISIS POLITICOS, No. 20, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre de 1993.

Roldán, Mary. "LA POLITICA DE 1946 A 1958", en HISTORIA DE ANTIOQUIA, Editorial Presencia, Medellín, 1988.

Sarmiento, Juan Pablo y Cardona, Omar Darío. "ANALISIS DE VULNERABILIDAD Y EVALUACION DEL RIESGO PARA LA SALUD DE UNA POBLACION EN CASO DE DESASTRE", CRUZ ROJA COLOMBIANA, Santafé de Bogotá, 1990;

Trejos, H. y Escandón, M. "EVALUACION DEL IMPACTO FISICO Y SOCIAL OCASIONADO POR LOS SISMOS DE LOS DIAS 17 Y 18 DE OCTUBRE DE 1992. INFORME DE COMISION. MUNICIPIO DE RIOSUCIO". INURBE, Santafé de Bogotá, diciembre de 1992.

Tumbajoy, H y Cossio, H. "PROYECTO DE REUBICACION DE VIVIENDAS EN JIGUAMIANDO-MUNICIPIO DE RIOSUCIO", FIDHAP-CONSTRUOBRAS, enero de 1994.

Uribe, María Teresa, "LA TERRITORIALIDAD DE LOS CONFLICTOS Y DE LA VIOLENCIA EN ANTIOQUIA", en REALIDAD SOCIAL, Tomo I, Gobernación de Antioquia, 1990.

Velásquez, A. y Arango, M. "CATALOGO HISTORICO-SISMICO PARA MEDELLIN", Convenio PNUD-Alcaldía de Medellín, Medellín, 1993.

Velásquez, A.; Arango, M. y Meyer H. "SISMICIDAD HISTORICA DEL NOROCCIDENTE COLOMBIANO", en MEMORIAS VI Congreso Colombiano de Geología, M.Hermelin editor, Universidad EAFIT, Medellín, 1993.

Wade, Peter. "RELACIONES E IDENTIDAD ETNICA EN EL URABA CHOCOANO: LA REACCION DEL NEGRO CHOCOANO ANTE LA PRESENCIA ANTIOQUEÑA Y COSTEÑA", en MEMORIAS del Seminario Internacional sobre la "Participación del Negro en la Formación de las Sociedades Latinoamericanas", Instituto Colombiano de Cultura-Instituto Colombiana de Antropología, 1986.

Whitten, Norman. "PIONEROS NEGROS: LA CULTURA AFRO-LATINOAMERICANA DEL ECUADOR Y COLOMBIA". Centro Cultural Afro-ecuatoriano, Quito, 1992.

Wilches, Gustavo. "DESASTRES, ECOLOGISMO Y FORMACION PROFESIONAL", SENA, Bogotá, 1989.

ANEXO 1

Fuentes de Información

a. Los investigadores participaron de diversa manera (uno como Jefe de la División de Programas Nacionales de la DNPAD y el otro como consultor de la misma) en el proceso de atención, manejo y recuperación post sismos en la zona afectada de Chocó y Antioquia y particularmente en la zona del Atrato Medio. En este sentido no solo siguieron día a día dicho proceso sino que, particularmente el Jefe de División, participó en múltiples reuniones de toma de decisiones, coordinó gran parte del proceso e interactuó, en nombre de la DNPAD con gran parte de los actores sociales, institucionales y políticos que participaron en las acciones de manejo y reconstrucción.

b. En este sentido se tuvo acceso a toda la información documental (informes actas de reuniones, propuestas de diversos actores, evaluaciones, etc.), incluyendo algunos documentos manuscritos y notas de reuniones no consignados oficialmente en ninguna publicación.

c. Adicionalmente se hicieron reuniones de discusión con diferentes actores y algunas pocas entrevistas abiertas y semiestructuradas con otros.

d. Finalmente se realizó un análisis de la prensa nacional entre la fecha de los sismos (octubre de 1992) y enero de 1993.

ANEXO 2

INSTITUCIONES/ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LA ATENCION DE LA EMERGENCIA, REHABILITACION Y RECONSTRUCCION DE LA ZONA AFECTADA POR LOS SISMOS DE OCTUBRE DE 1992

Sistema nacional para la prevencion y atencion de desastres Nivel nacional

1.COMITE OPERATIVO NACIONAL

Cruz roja colombiana

Defensa civil colombiana

Direccion nacional para la prevencion y atencion de desastres (dnpad)

Ministerio de salud

Ministerio de defensa

Policia nacional

2. Comite tecnico nacional

Cruz roja colombiana

Defensa civil colombiana

Departamento nacional de planeacion (DNP)

Empresa nacional de telecomunicaciones (TELECOM)

Instituto de investigaciones en geologia, mineria y quimica (INGEOMINAS)
instituto de hidrologia, meteorologia y adecuacion de tierras (HIMAT)

Instituto de mercadeo agropecuario (IDEMA)

Instituto geografico agustin codazzi (IGAC)

Instituto nacional de la reforma urbana (INURBE)

Instituto nacional de recursos naturales (INDERENA)

Ministerio de agricultura

Ministerio de defensa (ejercito nacional, fuerza aerea colombiana)

Ministerio de gobierno

Ministerio de obras publicas

Ministerio de salud

Policia nacional

Servicio nacional de aprendizaje (SENA)

3. ENTIDADES COORDINADORAS Y/O FINANCIADORAS (NIVEL NACIONAL)

Direccion nacional para la prevencion y atencion de desastres (dnpad)

Sociedad fiduciaria la previsora (fondo nacional de calamidades)

Fondos nacionales de cofinanciacion

4. OTRAS ENTIDADES NACIONALES

Direccion de asuntos indigenas del ministerio de gobierno

Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF)

Plan pacifico

Plan uraba

Plan nacional de rehabilitacion (PNR)

NIVELREGIONAL

1. ANTIOQUIA

ACUEDUCTOS DE ANTIOQUIA (ACUANTIOQUIA)

COMITE REGIONAL DE EMERGENCIA

CORPORACION AUTONOMA DE URABA (CORPOURABA)

CRUZ ROJA DE ANTIOQUIA

DEFENSA CIVIL DE ANTIOQUIA

EMPRESAS DEPARTAMENTALES DE ANTIOQUIA (EDA)

FONDO DE PREVENCION DE DESASTRES (FOPREVE)

GOBERNACION DE ANTIOQUIA

PROGRAMA AEREO DE SALUD

SECRETARIA DE AGRICULTURA

SECRETARIA DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

SECRETARIA DE GOBIERNO

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
SECRETARIA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
SERVICIO DE SALUD DE ANTIOQUIA
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

2. CHOCO

GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO
COMITE REGIONAL DE EMERGENCIA
SECRETARIA DE GOBIERNO
SERVICIO SECCIONAL DE SALUD
DEFENSA CIVIL DEL CHOCO
CRUZ ROJA DEL CHOCO
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CHOCO (CORPOCHOCO)

NIVELES LOCALES

1. ANTIOQUIA

ALCALDIAS MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS AFECTADOS
COMITE INTERINSTITUCIONAL METROPOLITANO DE SALUD, MEDELLIN (Integrado por Instituto de Seguros Sociales, Metrosalud, Hospital San Vicente, Hospital General, Servicio Seccional de Salud de Antioquia, Hospital La Maria y Defensa Civil).

2. CHOCO

ALCALDIAS MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS AFECTADOS
ORGANIZACIONES PRIVADAS Y ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

1. NIVEL NACIONAL

CONFEDERACION NACIONAL DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES
MINUTO DE DIOS
ORGANIZACION NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA (ONIC)

2. NIVELES REGIONALES Y LOCALES

Antioquia presente (antioquia)
Organizacion de campesina del bajo atrato - ocaba (choco)
Asociacion campesina integral del atrato - asia (choco)
Organizacion indigena de antioquia - oia (antioquia)

Organizacion indigena regional embera-wuanana (choco)
Pastoral social - parroquia de riosucio (choco)
Fundacion integral para el desarrollo del habitat popular - fidhap (choco)
Radio club de antioquia
Radioaficionados de antioquia

LITERATURA Y DESASTRES:

CÁNDIDO O EL OPTIMISMO*

Voltaire

CAPÍTULO V

DE UNA TORMENTA, UN NAUFRAGIO Y UN TERREMOTO; DE LOS SUCESOS DEL DOCTOR PANGLÓS, DE CÁNDIDO Y DE SANTIAGO EL ANABAPTISTA

Sin fuerza y medio muertos la mitad de los pasajeros con las imponderables bascas que causa el balance de un navío en los nervios y en todos los humores que en opuestas direcciones se agitan, ni aun para temer el riesgo tenían ánimo; la otra mitad gritaba y rezaba; estaban rasgadas las velas, las jarcias rotas y abierta la nave; quien podía trabajaba, nadie se entendía y nadie mandaba. Algo ayudaba a la faena el anabaptista que estaba sobre el combés, cuando un furioso marinero le pega un fiero empujón y el derriba en las tablas; pero fué tanto el esfuerzo, que al empujarle hizo que cayera de cabeza fuera del navío y se quedó colgado y agarrado de una porción del mástil roto. Acudió el buen Santiago a socorrerle y le ayudó a subir; pero con la fuerza que para ello hizo, se cayó en la mar a vista del marinero que lo dejó ahogarse, sin dignarse siquiera de mirarle. Cándido que se acerca y ve a su bienhechor que viene un instante sobre el agua y que se hunde para siempre, se quiere tirar tras él al mar; pero lo detiene el filósofo Panglós, demostrándole que había sido criada la cala de Lisboa con destino a que se ahogara en ella el anabaptista. Probándolo estaba *a priori*, cuando se abrió el navío, y todos perecieron, menos Panglós, Cándido y el desalmado marinero que había ahogado al virtuoso anabaptista; que el bribón salió a salvamente nadando hasta la orilla, donde aportaron Cándido y Panglós en una tabla.

Así que se recobraron un poco del susto y el cansancio, se encaminaron a Lisboa. Llevaban algún dinero, con el cual esperaban librarse del hambre, después de haberse zafado de la tormenta. Apenas pusieron los pies en la ciudad, lamentándose de la muerte de su bienhechor, la mar embatió bramando el puerto y arrebató cuantos navíos se hallaban en él anclados, se cubrieron calles y plazas de torbellinos de llamas y cenizas; hundíanse las casas, caían los techos sobre los cimientos, y los cimientos se dispersaban, y treinta mil moradores de todas edades y sexos eran sepultados entre ruinas. El marinero tarareando y votando, decía:

-Algo ganaremos con esto.

-¿Cuál puede ser la razón suficiente de este fenómeno? -decía Panglós.

Y Cándido exclamaba:

-Éste es el día del juicio final.

* Tomado de VOLTAIRE (1984) "Cándido o el Optimismo, Capítulos V y VI". En: *Cándido y otros cuentos*, Ed. La Oveja Negra y RBA Proyectos Editoriales, p. 16-19.

El marinero se metió sin detenerse en medio de las ruinas, arrojando la muerte por buscar dinero; con el que encontró se fue a emborrachar, y después de haber dormido la borrachera compró los favores de la ramera que topó primero y que se dió a él entre las ruinas de los desplomados edificios y en mitad de los moribundos y los cadáveres, aunque Panglós le tiraba de la casaca, diciéndole:

-Amigo, eso no es bien hecho, que es pecar contra la razón universal, porque ahora no es ocasión de holgarse.

-Por vida del Padre Eterno -respondió el otro-, yo soy marinero y nacido en Batavia; cuatro veces he pisado el crucifijo en cuatro viajes que tengo hechos al Japón. ¡Pues no vienes mal ahora con tu razón universal!

Cándido, que la caída de unas piedras había herido, tendido en el suelo en mitad de la calle y cubierto de ruinas, clamaba a Panglós:

-¡Ay! Tráeme un poco de vino y aceite, que me muero.

-Este temblor de tierra -respondió Panglós- no es cosa nueva; el mismo azote sufrió Lima años pasados; las mismas causas producen los mismos efectos; sin duda que hay una veta de azufre subterránea que va desde Lisboa a Lima.

-Verosímil cosa es -dijo Cándido-; pero, por Dios, un poco de aceite y vino.

-¿Cómo verosímil? -replicó el filósofo-, pues yo sustentaré que está demostrada.

Cándido perdió el sentido y Panglós le llevó un trago de agua de una fuente inmediata.

Habiendo hallado, el siguiente día, algunos manjares metiéndose por entre los escombros, cobraron algunas fuerzas, -y trabajaron luego, a ejemplo de los demás, en alivio de los habitantes que de la muerte se habían librado. Algunos vecinos que habían socorrido les dieron la menos mala comida que en tamaño desastre se podía esperar; verdad es que fué muy triste el banquete; los convidados bañaban el pan en llanos, pero Panglós los consolaba sustentado que no podían suceder las cosas de otra manera, porque todo esto -decía- es lo mejor que hay; porque si hay un volcán en Lisboa, no podría estar en otra parte; porque no es posible que no estén las cosas donde están; porque todo está bien.

Un hombrecito vestido de negro, familiar de la Inquisición, que junto a él estaba sentado, interrumpió muy cortésmente, y le dijo:

-Sin duda, caballero, que no cree usted en el pecado original, porque si todo está perfecto no ha habido pecado ni castigo.

-Perdóneme su excelencia le respondió con más cortesía Panglós-, porque la caída del hombre y su maldición hacían parte necesaria del más excelente de los mundos posibles.

-¿Según eso este caballero no cree que seamos libres? -dijo el familiar.

-Otra vez ha de perdonar su excelencia -replicó Panglós-, porque puede subsistir la libertad con la necesidad absoluta; porque era necesario que fuéramos libres; porque finalmente la voluntad determinada...

En medio de la frase estaba Panglós, cuando hizo el familiar una seña a su secretario que le escanciaba vino de Porto o de Oporto.

CAPÍTULO VI

Del magnífico auto de fe que se hizo para que cesara el terremoto y de los doscientos azotes que pegaron a Cándido

Pasado el terremoto que había destruído las tres cuartas partes de Lisboa, el más eficaz medio que ocurrió a los sabios del país para precaver una total ruina, fué la fiesta de un soberbio auto de fe, habiendo decidido la Universidad de Coimbra que el espectáculo de unas cuantas personas quemadas a fuego lento con toda solemnidad es infalible secreto para impedir los temblores de tierra. Habían sido presos por tanto un vizcaíno, que estaba convicto de haberse casado con su comadre, y dos portugueses que se habían comido un pollo un viernes y la olla sin tocino un sábado; y después de comer se llevaron atados al doctor Panglós, y su discípulo Cándido, al uno por lo que había dicho, y al otro por haberle escuchado con ademán de aprobar lo que decía. Pusiéronlos separados en unos aposentos muy frescos, donde nunca incomodaba el sol, y de allí, a ocho días los vistieron de un sambenito y les engalanaron la cabeza con unas mitras de papel: la coraza y el sambenito de Cándido llevaban llamas boca abajo y diablos sin garras ni rabo; pero los diablos de Panglós tenían rabo y garras, y las llamas ardían hacia arriba. Así vestidos salieron en procesión, y oyeron un sermón muy tierno, al cual se siguió una bellísima música en fabordón. A Cándido, mientras duró el canto, le pegaron doscientos azotes a compás, al vizcaíno y a los dos que habían comido la olla sin tocino los quemaron y Panglós fué ahorcado, aunque no era estilo. Aquel mismo día tembló la tierra con un furor espantable.

Cándido, atónito, desatentado, confuso, ensangrentado y palpitante, decía entre sí:

-Si éste es el mejor de los mundos posibles, ¿cómo serán los otros? Vaya con Dios, si no hubieran hecho más que espolvorearme las espaldas, que ya los búlgaros me habían hecho el mismo agasajo. Pero tú, caro Panglós, el mayor de los filósofos, ¿por qué te has ahogado en el puerto? Y tú, baronesita Cunegunda, perla de las niñas, ¿por qué te han sacado el redaño?

Volvíase diciendo esto a su casa, sin poderse tener en pie, predicado, azotado, absuelto y bendito, cuando se le acercó una vieja que le dijo:

-Hijo mío, ten buen ánimo y sígueme.

HECHOS Y DESECHOS

ENTRE MERIDIANOS

Dos correos electrónicos unen los trenes de Kobe y el meridiano colombiano para hacer saltar los paradigmas. ¿Los fractales que se dibujan anunciarán la reconstrucción de los mitos o, por fin, la realidad se legitimará?

José Sato, arquitecto peruano en Japón, y Andrés Velásquez, director del OSSO en Cali, Colombia, enviaron sendos "e-mails" a Desastres & Sociedad, con la memoria aún en presente. Velásquez envió un anti-e-mail al momento en que los meridianos cambian de hora; Sato encontró que los terremotos se adelantan a la hora y que al caos que se produce sólo la gente puede ponerle orden.

NUEVOS PARADIGMAS DE LA LLUVIA

(Viernes, 20 de enero de 1995, 02:18 horas (hora de Colombia))

Hoy llamaron de Perú, justo en pleno ajeteo a raíz del terremoto en Colombia. Su llamada fue como un oasis en medio de varios días y noches "en directo", tratando de armar modelos para expresar las relaciones entre el paisaje, el agua, los deslizamientos, ...los desastres. Pero sobre todo, en medio de la parafernalia que, caóticamente, se organiza cuando a Gea le da, literalmente, por moverle el piso a los humanos.

Parafernalia de palabras, de miedos, de radios, grabadoras, cámaras y luces, incertidumbres y acosos. Más aun cuando Kobe, en el propio "paradigma" de la prevención y mitigación de desastres, sigue sorprendiendo a ilusos e ilustrados y empieza a derrumbar los mitos consolidados en nuestros medios acerca de la cultura nipona, aquella que juró que nunca volvería a ocurrir un Tokyo 1923, primero, y después un Niigata 1964 ...y por último (como directriz de Estado), un 1983. Aquella cultura que revive entre sus tripas de aparentes chips y precisos algoritmos el síndrome del Terremoto de Kanto de 1923. Los mismos que en 1986 con bombo y platillo donaron (advirtiendo sin desfachatez que la continuación de la "donación" le valía un millón de dólares a Colombia) paquetes de tecnología tipo "caja negra" para alertar la ocurrencia de avalanchas en los ríos que bajan del Ruiz, y que el domingo pasado, reducidas a la expresión criolla de altavoces y sirenas (ni remota semblanza de las de Odiseo), como era de esperarse, no funcionaron cuando al Nevado le dio por deshacerse de algunas hectáreas de hielo que le sobran como hilachas a punto de desmadejarse desde sus enaguas.

Ésta fue básicamente una emergencia real. Pero también fabricada por los negociantes de la comunicación de masas (radio, TV, ...), en parte porque un turista a salvo, acorralado en una colina en medio de ríos turbulentos, disponía de un invulnerable teléfono celular que usaba para descrestar a arribistas como él en los conciertos, para agredir discretamente a los prójimos del

entorno y para expresar, quizás sin ser consciente, lo avanzado de componentes Motorola, Sony y Mitshubishi, que al día siguiente serían pasto de las danzas de la tierra y de los albueros del fuego en el lejano Kobe.

Y hoy, en un trazo de esa enorme sutura que junta a la América del Sur con los Andes, en esa intersección entre los llanos y las montañas en donde la atmósfera y la tierra se resumen en 4500 milímetros de lluvia al año, bajo pueblos y sitios nombrados arcaicamente como Upia, Tauramena, Chitamena, Cusiana, Casanare, Boyacá, (ahora realidades de Gas y de Petróleo), a escasos 100 Km. de Bogotá, la Bestia de la Sabana repleta de humanos y humanoides, la tierra que siempre ha temblado volvió a temblar.

La Capital, tocada en veinte de sus fibras de acero y de cemento, acaparará toda la atención mientras los DesAstrum fractales de colonos, de deslizamientos y agrietados ranchos dispersos seguirán su curso, siempre en busca de su propio destino. De la periferia cercana quedará, acaso, la nostalgia de las reliquias "coloniales" (reconstrucciones de terremotos como el de 1917 allí mismo) para los turistas que en Boyacá, tecnología japonesa en mano, harán alarde de bellas fotografías y videos porque el alma, que no necesitan o estorba, se les quedó olvidada en otra parte, esa sí sin recuerdos.

En este meridiano, me doy cuenta, cuando he escrito "hoy" es en realidad ayer.

Por ahí nos vemos. *(Andrés Velásquez, OSSO-Universidad del Valle)*

EL TERREMOTO DE HYOGO-KEN NAMBU O "EL TERREMOTO DE KOBE" DEL 17 DE ENERO DE 1995

"Sábado, 28 de enero de 1995, 01:45 horas (hora de Japón)"

El martes, 17 de enero, a las 5:46 de la mañana ocurrió en el sur de la Prefectura de Hyogo un terremoto de magnitud 7.2 en la escala de Richter, el más devastador en el Japón desde 1948 (terremoto de Fukui de magnitud 7.1 que produjo 3,769 muertos), afectando a la ciudad-puerto de Kobe.

Los últimos datos al viernes, 27 de enero, 11:45 a.m. (hora de Japón) son:

Nombre: Terremoto de Hyogo-ken Nambu

Muertos: 5,083

Desaparecidos: 51

Heridos: 26,744

Edificaciones dañadas: 88,519

Refugiados: 290,000

Réplicas: más de 1,200 (131 perceptibles)

La profundidad del epicentro se registró a 20 Km. y se estima que la aceleración máxima alcanzó los 833 gal en el centro de Kobe (dato estimado). El mayor daño se concentró en una franja de dos kilómetros de ancho y 25 kilómetros de largo, aparentemente sobre una falla no identificada que se deslizó simultáneamente con las de la Isla de Awajishima (epicentro) y la situada frente a Suma.

A continuación, un recuento de mi propia experiencia y algunos datos técnicos.

El terremoto ocurrió cuando me dirigía desde la ciudad de Tsukuba hacia Osaka vía Tokyo. El tren expreso "Shinkansen" al que subí y que debía partir a las 6:15 a.m. partió finalmente con dos horas de retraso. En el Japón es usual que los trenes paren cuando ocurren temblores. Pensé que éste era uno más y estaba fastidiado por la inconveniencia.

El tren solamente podía llegar hasta Nagoya, todavía a 186 Km. de mi destino. Recién allí pude darme cuenta de lo que había sucedido, por medio de las noticias en la televisión. Hacia las 11 a.m. sólo se informaba de 300 muertos confirmados pero la destrucción era impresionante. Al final, las tres horas de cómodo viaje se convirtieron en diez de larga espera y pude llegar a Osaka, a 40 Km. de Kobe, cuando ya estaba terminando el primer día de la reunión que tenía por irónico nombre "Cuarto Taller Japón-Estados Unidos de Prevención de Desastres Urbanos

Sísmicos". En este taller estaban reunidos 37 expertos de los Estados Unidos y alrededor de 100 del Japón. Por coincidencia, se cumplía además exactamente un año desde el terremoto de Northridge en California.

Se tenía, entonces, congregados a un buen número de expertos que, dicho sea de paso, experimentaron un buen susto esa madrugada, y el programa del taller tuvo que ser cambiado para realizar observaciones en el área devastada. Al día siguiente fuimos en diferentes vehículos y llegamos hasta donde se pudo dentro de la tremenda congestión de tráfico que existía.

Este terremoto fue originalmente estimado como de grado 6 en la escala japonesa de intensidad, pero fue corregido al grado máximo de 7 (XI-XII MMI) para la parte más afectada de Kobe, la ciudad-puerto y centro vital de actividad de la Región Kansai, que le hace competencia a la Región Kanto (Tokyo). Como dato, Kansai contribuye con el 12% de la producción industrial y por allí pasa un 22.3% del volumen de transporte nacional. Con este evento se han interrumpido por varios meses el tráfico del tren expreso "Shinkansen", trenes regionales, la autopista elevada y las facilidades portuarias.

Es la primera vez que ocurre un terremoto en una área urbana densamente poblada en el Japón desde el Gran Terremoto de Kanto de 1923 que destruyó Tokyo y Yokohama. Desde entonces los reglamentos y métodos de construcción se han ido perfeccionando y los expertos japoneses confiaban en que daños como en México (1985), Loma Prieta (San Francisco) o Northridge (Los Angeles) no ocurrirían en el Japón. La amarga realidad es diferente y muchas lecciones se tienen que sacar de esta experiencia.

Algunos aspectos técnicos

Se estimaba que para el área de Kobe el mayor desastre natural sería provocado por un tifón de los que hay todos los años y sólo se esperaba un sismo de grado 5 (escala japonesa). El Plan de Prevención de Desastres se adecuaba a ello.

Los incendios que se produjeron sobrepasaron las previsiones y no hubo agua suficiente para combatir los incendios. El acceso vial fue difícil por las calles estrechas o bloqueadas y la ayuda desde otras jurisdicciones se dificultó por la tremenda congestión de tráfico que se produjo

Las secciones de la vía expresa Hanshin que colapsaron cumplían las normas del reglamento anterior al vigente, y se tenía en proyecto reforzar sus columnas. Otra vez, como en Los Angeles, el sismo llegó primero.

Las columnas de muchas edificaciones de concreto armado que cumplían con el reglamento anterior (1971), fallaron por falta de confinamiento (tenían estribos cada 30 cm. en lugar de cada 10 cm. como indica el reglamento vigente de 1980).

Las viviendas de madera de dos pisos colapsaron a nivel del primer nivel por el enorme peso de los techos de tejas, preparadas para soportar las fuertes lluvias y viento de los tifones.

El fenómeno de licuación de suelo se presentó en muchas partes, sobre todo en las islas artificiales de Port-island y Rokko. Las edificaciones de gran altura, con pilotaje profundo hasta la base sólida soportaron bien, pero la población en Port-island, como en una extensa parte de la ciudad, quedó sin agua, luz, gas, transporte y su único puente de acceso tuvo que clausurarse a los vehículos.

En cuanto al estado de las edificaciones dañadas, expertos de Estados Unidos se preguntaban por qué no existía un cuerpo técnico encargado en evaluar inmediatamente la seguridad de las edificaciones de vivienda. Se veía a la gente tratando de salvar algunas pertenencias con riesgo de sus vidas.

Los japoneses, con su alta tecnología y poderío económico, pensaban estar a la cabeza en cuanto a preparación contra terremotos. El mundo así lo creía y yo también. El mito se derrumbó en sólo contados segundos. La madre naturaleza mostró nuevamente cuán pequeños somos contra ella. El gobierno es ahora centro de críticas por las cuantiosas pérdidas en estructuras supuestamente sismo-resistentes y la increíble lentitud de respuesta a la emergencia. Los costos de reconstrucción oficiales, estimados entre 40-60 billones de dólares, más el impacto indirecto en la economía regional, nacional, van a tener un efecto importante, pero no mayor que el psicológico: qué pasará cuando suceda un sismo similar en Tokyo.

En fin, habría muchas otras cosas que contar, pero esta nota se haría muy larga. Sólo queda esperar que los cientos de miles de personas en los refugios puedan volver a una vida normal en el más corto plazo posible y que las lecciones de este evento sirvan para evitar muertes en el futuro. (**José Sato, Universidad de Tsukuba**)

P. D.: Desde otro punto de vista, quedé impresionado por el orden dentro del caos que había en la población. Fui recién un día después del terremoto y aunque el tráfico vehicular estaba congestionado, avanzando en tramos a un metro por minuto, los conductores obedecían los semáforos que funcionaban. La población, en busca de agua, lo hacía ordenadamente. No se ha escuchado de robos y más bien la gente se ayuda mutuamente. En la estación hasta donde podía llegar el tren había una tremenda aglomeración de gente pero todos comprando sus boletos en orden. Los productos alimenticios han empezado a llegar a los puestos que han podido abrir y para maravilla los precios son ligeramente menores que antes del sismo. A nivel nacional se hacen colectas y hay ofrecimientos de "homestay" para los que quedaron sin casa.

Esto en contraste con la tardía reacción del gobierno central, pese a todos los supuestos preparativos contra desastres en esta sociedad altamente tecnologizada. Los bomberos no pudieron sofocar los primeros incendios por falta de agua y refuerzos. La información sobre la magnitud del desastre llegó lenta y la reacción del gobierno fue más lenta aún. No había medios suficientes para buscar sobrevivientes y la ayuda especializada del exterior sólo llegó días después de la inmediata negativa inicial, trámite burocrático (¡¡consenso de todos los ministerios!!) y sólo para finalmente ¡sacar cadáveres!

Me pregunto, qué pasó con toda la prevención de desastres a nivel técnico y burocrático. Al final es la población la que salió adelante y de una manera ordenada. Hay muchas lecciones que aprender y espero tenerlas en cuenta.

TALLERES EN QUITO

DESINVENTAR: SISTEMA DE INVENTARIO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, constituida en 1992, sostiene en su Agenda de Investigaciones y Constitución Orgánica (LA RED, Lima, enero de 1993: 7) que:

"El crecimiento poblacional y los procesos de urbanización, las tendencias en la ocupación del territorio, el creciente empobrecimiento de importantes segmentos de la población, la utilización de inadecuados sistemas tecnológicos en la construcción de viviendas y en la dotación de la infraestructura básica, e inadecuados sistemas organizacionales, entre otros, han hecho aumentar continuamente la vulnerabilidad de la población frente a una amplia diversidad de eventos físicos-naturales."

El imaginario prevaleciente ha estado dominado por la idea de que "desastres" son solamente aquellos fenómenos de gran impacto sobre una comunidad o región que causan tales traumas que, esa comunidad o región requieren de ayuda externa (OPS/OMS, 1994).

Más aún algunos organismos internacionales sólo consideran como *desastre* a aquellos que son formalmente reconocidos como tales por los gobiernos de cada país a través de declaratorias de desastre, de calamidad pública o de emergencia económica a raíz de ellos. Esta concepción se ha arraigado, además, en las diversas instituciones, instancias y sistemas nacionales de socorro, de atención y de prevención-mitigación de riesgos y desastres. En muchos casos, éstos sólo consideran como *desastres* a aquellos que produjeron muertos o heridos, aun si el impacto en los ecosistemas y las comunidades produjeron repercusiones ambientales, económicas o culturales importantes.

Es tal vez por esta visión que los reportes disponibles de información privilegian (o sólo *ven*) los grandes desastres, durante los cuales operan con mayor interés las agencias de ayuda internacional (p.e. USAID/OFDA), los organismos multilaterales (p.e. OEA, OPS/OMS) y los de socorro (p.e. Liga de Sociedades de la Cruz Roja). Los siguientes reportes permiten una primera aproximación al entendimiento de esta situación:

- La Organización de Estados Americanos/Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (OEA/ DDRMA, 1991: 3), reporta 27 desastres durante el periodo 1983-1989 en América Latina y El Caribe, en base a fuentes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (USAID/OFDA, 1990) ;

- La Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS, 1994: 22), señala 23 como "algunos desastres importantes en América Latina y El Caribe, 1970-1993"¹;
- La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1993: 26-27, 113), con una extensa red de fuentes de información nacionales y con el apoyo pionero de las bases de datos del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica), reporta solamente 1.730 desastres durante el periodo 1967-1991, para toda América, incluyendo accidentes y disturbios civiles.

Sabemos, sin embargo, que a este imaginario prevaleciente sobre los desastres en América Latina se opone una realidad totalmente distinta, sustentada en el vasto historial de desastres ocurridos y registrados en cada uno de los países de la región.

Lamentablemente, la ausencia de registros sistemáticos y homogéneos sobre la ocurrencia de eventos peligrosos y de los desastres resultantes debido a las condiciones de vulnerabilidad en cada país, por un lado, y, por el otro, estas concepciones que han hecho carrera -considerar como desastres solamente a aquellos eventos de gran envergadura y de grandes impactos- han hecho invisibles a los miles de pequeños y medianos desastres que anualmente ocurren en los países de la región. Es por ello que para la evaluación cualitativa y cuantitativa del crecimiento de las vulnerabilidades y riesgos no se cuenta todavía con una sólida base empírica.

Por otro lado, en casi todos los países existen investigadores e instituciones interesados en el tema, los cuales utilizan diversas herramientas para sistematizar la información sobre desastres. Se trata, por lo general, de bases de datos o de archivos físicos diseñados con criterios específicos e intereses puntuales o sectoriales, y en formatos disímiles. Adicionalmente, está disponible un gran volumen de información no procesada, principalmente en fuentes hemerográficas.

Esta información dispersa puede ser compilada, homogeneizada y analizada. Pero, además, debe estar referenciada geográficamente, en razón de que, como es evidente, las amenazas y los desastres (comunidades e infraestructura vulnerados) son *variables regionalizadas*.

Con la finalidad de aportar a la solución de la problemática derivada de esta situación, LA RED inició a finales de 1994 el "Proyecto Inventarios de Desastres en América Latina" (hoy en su fase piloto), consistente en:

¹ Esta misma fuente, considera que "un desastre natural (Sic) es una perturbación ecológica abrumadora que excede la capacidad de ajuste de la comunidad afectada y, en consecuencia, requiere de la asistencia externa" (OPS/OMS, 1994: 21)

- a. Acopiar información sobre desastres en el periodo 1990-1994 en fuentes disponibles en México, Guatemala, Costa Rica, Perú y Colombia.
- b. Desarrollar un instrumento-sistema para tal finalidad.

DesInventar trata de ser este instrumento, el cual debe permitir disponer de un registro bastante homogéneo de la información, en varios sentidos:

- Todos los inventarios hechos con *DesInventar* contarán con las mismas variables para medir efectos y con una clasificación homogénea y básica de eventos;
- La información que se ingrese al sistema estará georeferenciada;
- Los inventarios deberán poder ser tratados analíticamente, mediante herramientas de sistemas. Esto, como requisito básico para la producción de investigaciones comparativas en América Latina.

Es importante destacar que, con este proyecto, se pretende acopiar y evaluar la información disponible sobre los centenares o miles de pequeños (e "invisibles") desastres generados por eventos de origen natural y antrópico, incluidos todos aquellos que no aparecen reportados en las escasas e incompatibles fuentes de datos oficiales, pero que son registrados cotidianamente en los medios de comunicación de masas. Esta observación se hace sabiendo que todavía falta realizar una revisión crítica sobre el tratamiento de los desastres por medio de los actores sociales y de los medios de comunicación, pero con la expectativa de que el proyecto permita avanzar en este campo.

LA RED ha desarrollado este instrumento para dotar a los diversos actores, en actividades de prevención y mitigación de desastres (investigadores, instituciones de investigación, gobiernos y sistemas nacionales, regionales y locales de prevención, organismos de socorro, agencias internacionales y bilaterales, así como a comunidades organizadas), de un producto para el acopio, procesamiento, análisis y representación homogénea de eventos peligrosos y de desastres. ***DesInventar*** es un producto que también permitirá visualizar, en el espacio y en el tiempo, los desastres registrados.

En el marco de la VI Reunión General de LA RED realizada en Ecuador, del 8 al 14 de mayo del presente año, durante el desarrollo del taller cada uno de los países participantes del proyecto presentó los avances, problemas y limitaciones tenidos durante la primera fase transcurrida. Asimismo, llevaron algunos aportes y propuestas, resultado del proceso de investigación vivido.

Es en base a esto que podemos afirmar que, resultado de esta fase inicial, el proyecto ***DesInventar*** empieza ya a mostrar un panorama diferente, quizás mucho más aproximado a la cotidianidad de los desastres en la región. Considerando solamente el periodo 1990-1994, sin

incluir accidentes de tránsito ni disturbios civiles, los datos hasta ahora disponibles sobre desastres ocurridos son:

- **MÉXICO:** 900 reportes (siendo estos, datos parciales de sólo 3 años del periodo propuesto)
- **GUATEMALA:** 600 reportes
- **COSTA RICA:** 1,500 reportes
- **PERÚ:** 1,546 reportes
- **COLOMBIA:** 1,055 reportes

Esta cifras sobre desastres ocurridos evidencian las diferencias entre la realidad de las regiones y los supuestos que manejan los diferentes organismos especializados en el tema. Es decir, sólo para cinco países y por un periodo de 5 años de registro los reportes de desastres pequeños, medianos y grandes superan los 5,500.

Además, en el taller fue presentada la versión 2.0 de *DesInventar* que, incluyendo modificaciones y mayor desarrollo de los campos trabajados en la versión anterior, cuenta ya con dos opciones para la consulta y el análisis de la información ingresada. Dispone también, de un generador de consultas y de un graficador de ellas.

El desarrollo del Proyecto de "Inventarios" y de *DesInventar*, como software, ha contado con la ayuda económica de la Overseas Development Administration (ODA, Reino Unido) y el apoyo de grupos nacionales de investigación de varios países: de Colombia -encargados de la coordinación y de desarrollo del software (OSSO, Universidad del Valle/SIG-PROMAP), de Perú (ITDG), de Costa Rica (FLACSO, Secretaría General, y Comisión Nacional de Emergencias), de Guatemala (FLACSO) y de México (CIESAS).

Referencias Bibliográficas

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (USAID/OFDA) (1990) *Historial de Desastres, Datos Significativos de los Mayores Desastres Mundiales, 1990 al presente*, Washington D.C.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1993) *Informe mundial sobre desastres 1993*, Ginebra.

Organización de los Estados Americanos/Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (OEA/DDRMA) (1991) *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, Washington D.C.

Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) (1994) *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales: la trayectoria de América Latina y El Caribe*, Washington D.C.

DEGRADACIÓN AMBIENTAL URBANA Y DESASTRES

Hasta ahora los problemas ambientales y el tema de los desastres han sido investigados separadamente. A pesar de que en la práctica ambos temas están relacionados, no hay un marco teórico que explique las bases de dicha relación y las integre en la América Latina y probablemente en el mundo entero. Esta es nuestra primera hipótesis.

La segunda hipótesis de la línea de investigación es que la degradación del medio-ambiente urbano aumenta la vulnerabilidad de las comunidades y potencializa las amenazas naturales.

Dichas aseveraciones precisan ser ratificadas o rebatidas a través de estudios de caso que enriquezcan la base de análisis. Estos estudios de casos darían los elementos para generar modelos representativos del tema en América Latina, los que a su vez servirían de insumo para proponer elementos que inicien una construcción de un marco teórico referencial a la luz de la experiencia latinoamericana.

Los propósitos eran mostrar el estado del conocimiento de la problemática ambiental en el contexto urbano, y sus relaciones de causalidad en la configuración de riesgos, así como identificar puntos de encuentro sobre los cuales orientar la discusión en el taller.

Los casos presentados se orientaban a demostrar las estrategias de gestión ambiental, su implicación con la ocurrencia de desastres, y ensayos sobre la conceptualización de la relación degradación ambiental/desastres anexo 1).

A través de los estudios de casos se mostró la diversidad de participaciones en cuanto a enfoque, a temática, a concepción. En las discusiones se dejaba entrever como cada expositor o participante manejaba un nivel de comprensión diferente. Esa riqueza aportó con muchos elementos para construir una primera base de discusión para el marco conceptual para la degradación ambiental y la generación del riesgo.

Se presentaron tres ponencias centrales que abordaban el tema desde las perspectivas de revisión bibliográfica, percepción filosófica y de la gestión del espacio urbano. Estas presentaciones, mas los aportes de los estudios de casos, dieron paso a las discusiones para construir los lineamientos de la investigación.

El foro que se abrió a continuación, recogió los puntos de vista de los participantes en el Taller, tanto sobre los conceptos vertidos durante las charlas, como a la luz de la experiencia de los investigadores. Se trató de una discusión conceptual sobre desastres, vulnerabilidad, amenaza, riesgo, riesgo aceptable, medio ambiente, degradación ambiental urbana y su relación causa-efecto en la ocurrencia de desastres.

Las discusiones conceptuales, las conclusiones y recomendaciones se registraron en video, grabadora y una síntesis escrita.

A continuación se citan algunos de los puntos relevantes que fueron discutidos en el taller sobre la relación "degradación ambiental-desastres":

- El objeto de estudio es la ciudad, escenario donde se manifiestan las transformaciones, sean desequilibrios o fortalecimientos de los sistemas. La ciudad es un fenómeno producto de procesos de transformación del medio ambiente natural hacia uno construido.
- El proceso de urbanización puede conducir tanto hacia un deterioro de las condiciones ambientales urbanas, como a un mejoramiento de estas.
- El desastre es la ruptura de un sistema, que, en la mayoría de los casos corresponde a un proceso de ocurrencia continua de eventos perturbadores manifestados como "pequeños" desastres, y, en otras ocasiones, como la ocurrencia súbita de un evento de magnitud mayor.

Como parte de la metodología de trabajo se debe considerar la causalidad en tiempo y espacio. La manifestación se da en la ciudad, pero el origen o la causalidad, así como los efectos pueden darse dentro o fuera de ella. Como ejemplo, la globalización de la economía, gobernabilidad, la relación rural-urbano, la migración, la infraestructura en términos de inadecuabilidad, insuficiencia, deterioro o carencia, y otros constituyen causas y/o efectos dentro de procesos de debilitamiento de los sistemas que hacen a la ciudad más vulnerable.

No podemos aislarnos en el tiempo y concentrarnos solo en la ruptura que se expresa en el desastre. Hay que considerar todo el proceso. Esto ratifica que la investigación debe orientarse hacia el proceso que genera el desequilibrio, que implica revisiones temporales y espaciales.

La investigación tiene que centrarse en el análisis del riesgo más que en el desastre mismo, debe orientarse al estudio de los procesos de urbanización y la transformación del medio ambiente en relación al incremento del riesgo.

Se comentó sobre la invalidez conceptual que bajo este enfoque tendría la clasificación de desastres lentos o violentos.

- Algunos elementos del medio natural y antrópico constituyen bienes comunes a la sociedad, cuya valoración se relaciona en función a la aproximación o lejanía del hombre a los elementos del medio natural.

La investigación tendría que orientarse a identificar los elementos naturales y antrópicos del medio que tienen que ser considerados como bienes comunes a la sociedad. Este segundo nivel de identificación nos aproximaría a la definición de medio ambiente urbano.

- El hombre, como parte del ambiente natural, desarrolla una relación "relativamente" armónica con la naturaleza en el área rural. En el proceso de urbanización, el hombre va cambiando hacia una relación de transformación agresiva privilegiando los elementos artificiales de su ambiente. La relación de convivencia entre el ser humano y la naturaleza se va perdiendo. ¿El equilibrio hasta qué punto se rompe en el ambiente urbano? ¿Es un mito?

No existen ambientes naturales puros, están influenciados por las modificaciones introducidas por el hombre.

- Hay una necesidad importante de clarificar y construir una terminología referencial para poder crear una visión globalizante de la problemática. Ejemplos:

El riesgo aceptable debe estar considerado dentro del tema de investigación, tanto en el "por quien" y "para quien". Existe en la comunidad, en la medida que reconoce y comprende el problema, pero no está explícito.

No se llegó a una profundización del concepto de degradación ambiental urbana. La degradación ambiental puede ser tanto un elemento de potencialización de la amenaza y/o de las vulnerabilidades, así como generadora de amenazas y vulnerabilidades que no existían antes de la degradación. El elemento vulnerable, no solo es el asentamiento humano, sino el propio medio ambiente.

Se planteó la necesidad de definir la amenaza socialmente creadas o agravadas, diferenciándose de las estrictamente naturales.

La amenaza socialmente creada tiene responsables, es imputable, hay conflictos de intereses, económicos, humanos, políticos. Hay un desconocimiento de las causalidades.

- Se reconoció la importancia de la multidisciplinaridad. Hay que poner especial énfasis en involucrar en esta investigación a "ambientalistas". No hay aún una estrecha relación entre la corriente ambientalista y desastrológica sobre el tema. El manejo ambiental urbano plantea la necesidad de integración de conocimientos de varias ciencias y enfoques.

- Entre otras variables fueron consideradas:
 - Identificación de bienes comunes que van a determinar el ambiente urbano sobre el cual se va a trabajar.
 - Percepción de los grupos sociales involucrados
 - Proceso de urbanización
 - Infraestructuras, calidad, existencia.
 - Internalidades y externalidades, etc.

Los participantes en el diseño del proyecto fueron: Argentina, Hilda Herzer; Brasil, Marx Prestes; Canadá, Thomas Booth; Colombia, Omar Darío Cardona; Costa Rica, Allan Lavell; Ecuador, Pascal Metzger; El Salvador, Mario Lungo; Guatemala, Gisella Gellert; México, Jesús Manuel Macías; Perú, Juvenal Medina.

En cuanto a la mecánica para el diseño del proyecto, se propusieron varias alternativas para llevar a cabo la tarea. Se propuso desde la elaboración del proyecto por una pequeña comisión, hasta la elaboración de propuestas de cada país.

Al final se llegó a proponer que se organizaría una pequeña comisión para la redacción, pero que ésta utilizaría los insumos generados en cada país participante.

Las personas que forman la comisión son: Argentina, Hilda Herzer; Costa Rica, Allan Lavell; **María Augusta Fernández, RHUDO/ USAID-Quito; Othón Zevallos, Equilibrios; y Juvenal Medina, ITDG-Perú.**

EVENTOS

CON EL RÍO BRAVO AL MEDIO

TALLER TRILATERAL SOBRE EVALUACIÓN DE RIESGOS DE AMENAZAS NATURALES

El Tratado de Libre Comercio (NAFTA por sus siglas en inglés) entre México, Canadá y Estados Unidos, que formalmente empezó el 1 de enero de 1994, ha sido marco de un taller que se organizó con los propósitos de fomentar la vinculación entre científicos de los tres países que desarrollan actividades relacionadas con la "evaluación de riesgos de amenazas naturales" y propiciar un ambiente que facilitara las colaboraciones futuras.

Este taller, que se celebró del 12 al 14 de febrero de 1995, se propuso además identificar problemas metodológicos referidos al tema central, para proponer soluciones viables o algunas vías para acercarse a ellas, considerando la meta del DIRDN de llegar a una evaluación comprehensiva de riesgos de amenazas naturales para el año 2000.

Otro propósito fue el de explorar las necesidades internacionales así como los aspectos comunes entre los países que permitieran realizar proyectos conjuntos para trascender incluso las metas del Decenio. Durante el desarrollo del taller se realizaron sesiones plenarias y mesas de trabajo que reunieron a representantes de instituciones gubernamentales y académicas de los tres países.

El taller estuvo patrocinado por las siguientes instituciones canadienses: Atmospheric Environment Service, Emergency Preparedness, Geological Survey y el Comité Canadiense para el DIRDN. La organización y el desarrollo del taller pudo cubrir sus objetivos como esfuerzo inicial, bien realizado en un marco de gran hospitalidad y a pesar del "fundamentalismo" canadiense que restringió el humo inspirador del tabaco.

LA RED estuvo presente a través del que esto escribe.

La importancia del taller indudablemente superó sus expectativas, ya que fue un ámbito idóneo para observar las notables diferencias y también las insospechadas similitudes que existen entre los tres países a propósito de la "evaluación de riesgos de amenazas naturales". El TLC, además de la crisis mexicana, puede ofrecer otros frutos más alentadores como el que puede derivarse del taller multicitado. (**Jesús Manuel Macías, CIESAS México**)

HUARAZ 1970, PERÚ 1995: LA ENCOMIABLE ASPIRACIÓN AL LIDERAZGO

"Quien aspira al episcopado, a nada malo aspira" -decía San Pablo. Y al liderazgo tampoco - diríamos nosotros, al ver a la Defensa Civil peruana empeñarse con todos sus recursos en organizar -a sólo un año de la exitosa Conferencia Interamericana de Cartagena- una "Conferencia Internacional sobre Desastres Naturales" en el Perú. Especialmente en países como éste y regiones como América Latina, que hasta hace poco han acusado una aguda crisis de liderazgo que hace más difícil que *a las ideas les llegue su tiempo* de hacerse realidad.

En efecto, todo indica que las condiciones en el Perú estaban dadas para una experiencia de este tipo. La continua participación de la Defensa Civil peruana en conferencias internacionales en el marco del DIRDN, una iniciativa de la Oficina Regional del DIRDN para América Latina y el Caribe, que intentaba promover reuniones en los países de la región para que se evalúe el desarrollo del Decenio en cada uno de ellos y se fortalezcan los Comités Nacionales, se encontraron en el Perú con un renovado dinamismo de parte del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), empeñado actualmente en liderar la respuesta nacional a la problemática de los desastres y en desarrollar todos los componentes del Sistema Nacional de Defensa Civil peruano del cual es principal operador. Y, por qué no decirlo, en convertir los 70,000 muertos, los 150,000 heridos, ese trágico terremoto de Huaraz y aluvión de Yungay del 31 de mayo de 1970 en el Perú -"uno de los más catastróficos terremotos de la historia del Perú y posiblemente del hemisferio occidental"- en patrimonio suficiente para ocupar un lugar más destacado en los foros, y en los procesos institucionales abiertos por el DIRDN. Huaraz fue, justamente, la ciudad escogida para la realización de este evento y las fechas (del 29 de mayo al 1 de junio) debían contener en su centro el 31 de mayo.

Huaraz 1970 significa para el Perú más de lo que muchos quisieran recordar

El Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú nació en 1972, justamente a dos años del desastre de Huaraz, aún como parte del proceso de respuesta del Estado peruano a ese desastre. Pero la propuesta de su creación aparecía ya en las primeras conclusiones del Informe del "Estado Mayor Coordinador" del Comité Nacional de Emergencia, a sólo dos meses de producido el desastre, el 31 de julio de 1970. Se proponía contar para el futuro con un *sistema* capaz de lograr la coordinación y articulación interinstitucional y multisectorial del Estado para la atención de las emergencias y para la prevención. El Perú se encontraba en ese entonces en la fase más creativa y novedosa de un régimen militar, modernizante y reformista en que, después de décadas de ineficiencia oligárquica y cada vez menos llevadera injusticia social, las instituciones más representativas de la clase media de ese entonces (las FFAA y la Iglesia) se rebelaron y buscaron resolver de raíz -con cambios estructurales- no sólo la injusticia sino la ineficiencia de las instituciones. En ese contexto era inaceptable la descoordinación que se produjo en la atención a la emergencia de 1970, el desperdicio y pérdida de mucha de la ayuda internacional. Surgió así este *Sistema Nacional* que buscaba coordinar y articular -para la eficiencia en el uso de los recursos- a las instituciones y a los sectores del Estado que debían actuar en este campo. Hoy en el Perú tampoco es aceptable la ineficiencia: la casi adoración de la que hoy es objeto en este país *la técnica, las soluciones técnicas*, llevan implícita esa representación: *técnica* es igual a *eficiencia*. Y, si bien las ideas de la Justicia Distributiva de los años 70 en América Latina han sido reemplazadas por la del *justiciero* Mercado, este justiciero

mercado exige hoy a cada uno en este país ser eficiente en su propio campo, o caer. Y la Defensa Civil no escapa a esta amenaza. El Perú, finalmente, también se encuentra gobernado hoy por un gobierno con una más que importante participación militar. Entre la situación que dio origen al Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú y ésta, en la que la Defensa Civil peruana se atreve a convocar -como sus pares latinoamericanos- a una Conferencia Internacional, hay más paralelos que los que muchos quisieran ver y aceptar.

Nuevas ideas, como en los viejos tiempos

Sin embargo, algo más interesante aun que la *amenaza* de la eficiencia, y que se ha manifestado en esta Conferencia, es que pareciera que la Defensa Civil peruana habría entendido algo: que la eficiencia no proviene de la *aplicación ciega de las técnicas*, sino del cambio de perspectiva. El jefe de la Defensa Civil peruana sorprendió a expertos internacionales, a funcionarios de las agencias y académicos, con una Conferencia Inaugural en donde la Vulnerabilidad fue el tópico central. Y en donde la propuesta que hacía sobre la uniformización de los términos sobre desastres que usan los distintos agentes dedicados al tema, lo hacía más sobre la base de la relación entre desastres y desarrollo, *sostenible* para más señas, que sobre la base del contraste entre la "ignorancia" e "irresponsabilidad" de la población, por un lado, y los análisis ingenieriles y "uniformización" de la población en "brigadas de preparativos", por otro. Probablemente la otra intervención que más honor le hizo a esta primera fue la de Stephen Bender, del Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la OEA, que dijo que su tema no era el de Desastres sino, en todo caso, el de Vulnerabilidad a Desastres y definió el Desarrollo como la eliminación o la reducción de la Vulnerabilidad. Podríamos encontrarnos entonces camino a fortalecernos en uno de los campos más "vulnerables" al respecto en América Latina: el conceptual. Al fin y al cabo, es difícil olvidar que el proceso de reconstrucción luego del desastre de 1970, instaurado por el Gobierno Militar reformista de ese entonces, tenía como lema: "No reconstruyamos la pobreza". Y entre esa vieja idea de los 70 y esta nueva del Desarrollo como disminución de la Vulnerabilidad hay más de un parentesco.

¿Nuevo vino en viejos odres?

Lo que ocurre en este campo conceptual es fruto -como también ocurrió en los años 70- de una confluencia entre una experiencia nacional interna dramática y la influencia internacional que se recibe cuando los países se abren a lo que ocurre fuera. La Defensa Civil peruana recorre ya un largo camino. Es el camino para salir de la marginalidad. Los cambios más importantes que ha vivido al respecto se han dado sobre todo en el campo legal -aunque, lamentablemente, casi sólo en ese campo- y no son necesariamente congruentes. Por un lado, se ha entregado la presidencia de los Comités intermedios y de base del Sistema de Defensa Civil a los alcaldes, elegidos democráticamente, mientras que antes los ocupaban las autoridades políticas designadas por el Gobierno Central, en un manifiesto afán de hacer participar a la población y las instituciones de la sociedad civil. Por otro lado, se busca cada vez más lo que se pretendió desde un principio: la participación de los sectores del Estado, buscando articular los diversos recursos del Estado en función de los desastres. Ambos buscan actuar sobre ese aspecto dramático de la experiencia interna: la aún indudable marginalidad de la Defensa Civil y de la problemática de los desastres en relación a la vida ordinaria del Estado y cotidiana de la

sociedad nacional. Eso que el DIRDN intenta romper a nivel internacional. Pero los alcaldes, la población y las instituciones no participan suficientemente; y los sectores del Estado se resisten también a hacerlo. Podría pensarse que un tercer cambio ocurrido en el sistema peruano, que consiste en que la cabeza del Sistema Nacional de Defensa Civil se encuentra cada vez más cerca a la Presidencia de la República e inscrito al más alto nivel en el Sistema de Defensa Nacional, buscaría aliviar esa misma situación, pero esta medida corre el riesgo de terminar de definir la situación en su contra. Hasta podría subordinar la problemática de los desastres a la política de seguridad. Puede fortalecerlo operativamente, para atender los desastres e, incluso, para introducir algunas medidas de prevención en las grandes inversiones. Pero ¿para movilizar a la población, a las organizaciones civiles y a las tecnocracias regionales, incluso a la tecnocracia central? Introducir una aún nueva temática, como la de los desastres, en un país -eso que pretende el Decenio- implica mucho más que algunas normas, que algunas órdenes. La vida en las organizaciones de la población, en las instituciones y, sobre todo, en las oficinas del Estado, es muy diferente. Y es en ellas que debe circular la temática de la prevención de desastres para obtener eficiencia en la reducción de los desastres. Eso lo sabe la Defensa Civil peruana por más de veinte años de experiencia de normas no sentidas. Por eso su intento de atraer a los alcaldes, por eso su llamado a los sectores del Estado. Y por eso no resulta congruente que, en esta Conferencia, el tema de la vulnerabilidad institucional, tan crítico en todos los países pobres, de tan heterogéneo desarrollo institucional; el tema de la institucionalidad para enfrentar la problemática de los desastres, no haya estado suficientemente presente. Es muy difícil hablar de uno mismo, de ponerse en discusión, de dejarse interpelar. Más aun, es muy difícil convocar a los que -aunque no siempre definitivamente- parecieran no estar de acuerdo con nosotros.

El protagonismo: el gran enemigo del liderazgo

En la Conferencia de Huaraz surgió esta discusión, lamentablemente sólo en los Grupos de Discusión ("Comisiones Especializadas"). Del Perú, participaron algunos, no tantos alcaldes, no por lo menos de los más representativos; algunos, no tantos funcionarios de los sectores del Estado -no por lo menos funcionarios de alto nivel. La discusión sobre el aspecto institucional -el de la participación e integración interinstitucional- surgió, dando cuenta de su necesidad como tema, pero no en los temas seleccionados para las Plenarias. Y surgió -casi como pudo- en la Comisión Especializada sobre "Prevención y Mitigación", tema que fue lamentablemente reducido a los sectores Educación y Salud. Como si Pesca, Agricultura, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, y los Gobiernos Locales, no debieran ser objeto -o sujeto- de Prevención y Mitigación. ¿Cuándo se comprenderá que el "aspecto social de los desastres" no es sólo el de la Educación y el de la Salud?. Quizá si se hubiera buscado más participación de los distintos actores de la sociedad nacional previa a la Conferencia, esta Conferencia podría haberle dicho al mundo y al Hemisferio qué nuevos temas plantea el Perú, desde su dramática experiencia, para esta segunda parte del Decenio que ya recorremos. Hubo sectores muy tratados: Salud (no sabemos si el Ministerio peruano pero por lo menos la OPS) tuvo su reunión paralela, bien organizada, aparentemente fluida. Tres o cuatro menciones con nombre propio en la Declaración leída el último día; una Declaración que, naturalmente, sólo ellos ahora difunden. Algunas iniciativas importantes de la Defensa Civil con la Universidad peruana, ocuparon la atención de todos. Pero aún no vemos a los especialistas y líderes de la Educación del país dedicarle tiempo al tema de los desastres y sus causas. ¿Dificultades de organización? No, la organización -en manos de la Defensa Civil- fue magistral en lo operativo.

No menos de quinientas personas fueron trasladadas desde otros países, desde Lima, o desde las provincias del país, hasta Huaraz. Alojadas, alimentadas, bien atendidas, con la hospitalidad propia de este país hospitalario. Fuimos sí, poco hospitalarios con nosotros mismos. Hablamos poco de nuestras dificultades.

La Conferencia y el Comité Nacional: liderazgo y representación

El Comité Nacional peruano para el DIRDN fue formalmente el organizador. Naturalmente, fueron la Defensa Civil, el Instituto Geofísico Peruano (IGP), y muchos otros que colaboraron, los que lograron el concurso de los expertos más importantes en el campo del monitoreo de las amenazas naturales y varios proyectos regionales (que incluyen el tema de la prevención) fueron presentados. Si el sólo desarrollo exitoso de esos proyectos (la mayor parte indispensables) basta para cumplir con los objetivos del Decenio o requieren que las viejas y nuevas ideas se conviertan en instrumentos a disposición de más actores, que se *instrumenten en la sociedad real* no llegó a discutirse. Los reclamos que a veces se escucha de parte de los funcionarios que representan a los sectores del Estado y a la sociedad civil en el Comité Nacional -funcionarios y representantes no siempre con la capacidad de deliberación y decisión- no se dejaron escuchar en la Conferencia. Entre lo que ocurría en el Presidium durante las plenarios y los conatos de expresión de la sociedad *real* en las "Comisiones Especializadas" parecía haber una distancia aún no cubierta.

Otras distancias también quedaron sin cubrir. Dos días después de iniciada la Conferencia, el 31 de mayo, todos los asistentes fuimos conducidos al lugar por donde pasó el aluvión que se formó cuando el terremoto de 1970 hizo desprenderse del Nevado Huascarán su cornisa norte. Unos minutos antes de las 15:23 de la tarde -hora en que se produjo el sismo en 1970- estábamos todos parados sobre el lodo y las piedras -ya convertidos en suelo- que sepultan hoy completamente el pueblo entero de Yungay. La población del "Nuevo Yungay" también estaba convocada, pues a esa misma hora se realizaba un Simulacro de Terremoto a nivel nacional. La presencia del Presidente de la República -que se venía anunciando desde hacía varios días en la Conferencia- se había confirmado para esa tarde. Despegaban y aterrizaban enormes helicópteros. La población corría de uno a otro lado y los rodeaba para estar cerca y ver al Presidente. Hablaban en *quechua* y vestían trajes propios de esta región andina. No los detenía ni el polvo que levantaban los helicópteros ni el inicio de una Homilía religiosa a cargo de un sacerdote. Sonaron las sirenas anunciando el inicio del simulacro y parecía haber más camionetas y policías, y sirenas, que población. Se ordenó a la población dirigirse a las partes altas, lo cual hizo. Los expertos observábamos. Terminado el Simulacro, el Presidente pasó en una camioneta a gran velocidad saludando, llevaba puesta una gorra de Defensa Civil. Pero nos quedó la duda de si el Presidente (que indudablemente estuvo sobrevolando en alguno de los helicópteros), la población que hablaba en *quechua* que ni siquiera sus otros connacionales entendíamos, y la Conferencia, éramos parte de una misma realidad.

Sin duda, el DIRDN ha llegado al Perú. Esperamos que algún día el Perú llegue al DIRDN.
(Eduardo Franco, ITDG Perú)

LIBROS Y REVISTAS

Reseñas

Desastre en Guadalajara: notas preliminares y testimonios

Jesús Manuel Macías Georgina Calderón Aragón, Coordinadores Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Ediciones La Casa Chata México, 1994

La explosión de gasolina en Guadalajara el 22 de abril de 1992 fue una calamidad masiva. Cientos de personas murieron o resultaron heridas y el paisaje de Analco, el barrio más antiguo de la ciudad, se transformó debido a la destrucción de millares de edificios. La enormidad de esta devastación está documentada en la presente monografía.

Desastre en Guadalajara es el trabajo de dos antropólogos mexicanos asociados al prestigioso Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Está dividido en capítulos sobre el fracaso de los sistemas de advertencia, el surgimiento de organizaciones sociales durante las semanas y meses que siguieron a las explosiones y las experiencias de las víctimas en los refugios. Una segunda parte presenta testimonios de oficiales locales y víctimas. Entre los oficiales se encuentran un trabajador social, un ejecutivo de una corporación nacional interesada en las víctimas y tres directores de refugios. Estos testimonios fueron muy efectivos. En ellos los autores usaron los relatos personales de los participantes para ilustrar cuestiones analíticamente relevantes.

La monografía incluye varios enfoques valiosos, entre los que tal vez el más importante es la vinculación entre el sistema político mexicano y la respuesta al desastre y la reconstrucción. Este tema es el eje de todo el escrito y está presente, por ejemplo, en la discusión de los autores sobre el surgimiento de organizaciones sociales que estructuran la movilización popular y las correspondientes actividades contraorganizacionales del Estado. Las reacciones del Estado Mexicano durante este tiempo de crisis revela sus predominantes técnicas de dominio de masas y su utilización de recursos para canalizar el descontento popular. Es costumbre en la sociología americana ligar el área especializada de movimientos sociales y conducta colectiva al estudio de desastres. Sin embargo, es raro que encontremos en la literatura un tratamiento tan extendido de ambos.

Es así que, la monografía también incluye un informe importante de las vinculaciones entre el sistema político pre-existente y la falta de advertencias oficiales a los vecinos de Analco. El incumplimiento de promulgar advertencias de evacuación oficiales fue un serio error que contribuyó a la victimización de los vecinos. Los autores sustentan que las autoridades tuvieron información suficiente para decretar una evacuación. Sin embargo, aparentemente hubo un rompimiento de los vínculos de comunicación entre los técnicos y otros oficiales operacionales ocupados en el derrame de la gasolina y los líderes políticos que eran responsables de decretar la advertencia de evacuación.

El trabajo de Macías y Calderón Arango debe ser leído por cualquiera que tenga interés en el estudio internacional de los desastres, porque ofrece un entendimiento bastante nítido de la cultura mexicana y sus vínculos con la reconstrucción después del desastre. (*Benigno Aguirre, Texas A&M University*)

DURYOG NIVARAN: desastres y vulnerabilidad en el sur de asia: una iniciativa del sur de asia para la mitigación de desastres

ITDG –Sri Lanka, Colombo, 1995.

En agosto de 1992, representantes de 11 instituciones en las Américas se reunieron en Limón, Costa Rica, para formar La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). En noviembre de 1994, representantes de 11 instituciones de cinco países del Sur de Asia (Nepal, Bangladesh, India, Tailandia y Sri Lanka), se reunieron en Khatmandu, Nepal, y dieron comienzo a una iniciativa paralela y complementaria. De esa reunión nació *Duryog Nivaran: Una iniciativa del Sur de Asia para la Mitigación de Desastres*. Como un producto concreto de la reunión de Nepal, Duryog Nivaran ha producido y publicado un documento bajo el mismo nombre (ITDG, Sri Lanka, 1995) que constituye un detalle del enfoque de las acciones y un programa de trabajo de esta nueva red; acompañado por un directorio de las instituciones e investigadores que la impulsan. En este sentido, es un documento 'gemelo' de la publicación de LA RED, *Agenda de Investigación y Constitución Orgánica* (ITDG, Perú, 1993).

Los objetivos básicos de Duryog Nivaran, como se explicitan en su primera publicación, son los de "promover una perspectiva alternativa en cuanto a los desastres y la vulnerabilidad, como una base para la mitigación de los desastres en la región" (p. 3). Esta perspectiva nueva deriva de la idea de que "existe una relación entre los desastres y conflictos, y las condiciones de la sociedad durante tiempos 'normales'". En consecuencia, es importante entender esta relación para poder identificar las causas sociales y los efectos de los desastres; y para poderlos enfrentar" (p. 7).

La estrategia del programa propuesto por Duryog Nivaran comprende tres componentes interrelacionados: investigación, abogacía (advocacy), e intercambio de información al interior y fuera de la red. Cinco grandes temas informarán las actividades del grupo: La Comprensión de las Relaciones de Desastres y Conflictos con la Sociedad, Los Mitos de la Ciencia y la Tecnología, La Asignación de Responsabilidades (accountability), Cooperación Regional, y, La Comprensión de la Vulnerabilidad y de las Capacidades de la Sociedad. Las investigaciones promovidas por Duryog Nivaran siempre incorporarán actividades específicas que sirvan para informar e influenciar a los tomadores de decisiones.

Esta nueva Red Asiática está coordinada e impulsada por un Comité Directivo de cinco miembros, representantes de los cinco países fundadores. Este comité se ampliará con la futura extensión de la red hacia Pakistán, Bhutan y Las Maldivas. Hasta diciembre de 1996, el comité será presidido por Nepal, y las oficinas de Intermediate Technology Development Group (ITDG) en Sri Lanka será el secretariado de Duryog Nivaran. (*Allan Lavell, Secretaría General de FLACSO*)

Boletines Y Revistas

- *Alternativas para el Desarrollo*, Fundación Nacional para el Desarrollo, 1994, N° 23.
- *The APC Communicator*, Association of Contingency Planners, 1994, Vol. 10, N° 1
- *Asian Disaster Management*, Asian Preparedness Center 1994, Vol. 2. N° 2
- *BIBLIO-DES: bibliografías selectivas sobre desastres: Experiencias y Proyectos para la Reducción de Desastres Naturales*, Centro de Documentación de Desastres, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación de Socorro para Casos de Desastres, 1994, N° 13.
- *BIBLIO-DES: bibliografías selectivas sobre desastres: Accidentes Químicos*, Centro de Documentación de Desastres, Programa de preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación de Socorro para Casos de Desastres, y Centro Panamericano de Economía Humana y Salud (ECO-OPS/OMS), 1994, N° 14.
- *BIBLIO-DES: bibliografías selectivas sobre desastres: Desastres y Salud Ambiental*, Centro de Documentación de Desastres, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación de Socorro para Casos de Desastres, y Programa Medio Ambiente y Salud en Istmo Centroamericano (MASICA), 1994, N° 15.
- *BIBLIO-DES: bibliografías selectivas sobre desastres: Desastres y Comunidades Vulnerables*, Centro de Documentación de Desastres, Programa de preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación de Socorro para Casos de Desastres, y Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), 1994, N° 16.
- *Centenario*, Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES), 1994, N° 1
- *Colombia responde*, Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales sin Ánimo de Lucro, 1994, N° 4. (Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres).
- *Desastres: Preparativos y Mitigación en las Américas*, Organización Panamericana de la Salud, 1994, N° 61.
- *DHA News*, United Nations Department of Humanitarian Affairs, 1994, N° 7.
- *The Epicenter News*, US Army Corps of Engineers. South Pacific Division, 1994, N° 2
- *Hedip Forum*, World Health Organization Division of Emergency and Humanitarian Action. Emergency Preparedness and planing, 1994, N° 3
- *Newsletter*, Relief and Rehabilitation Network, 1994, N° 2
- *Prevención de Desastres*, Centro de Estudios y Prevencion de Desastres (PREDES), 1994, N° 4

- *Revista Internacional de Protección Civil*, Organización Internacional de Protección Civil, 1994, Vol. 7, N° 4.
- *Stop Disasters*, Observatorio Vesuviano, 1994, N° 22.
- *Defensa Civil*, INDECI, 1995, Vol. 1, N° 1.
- *NCEER Bulletin*, National Center for Earthquake Engineering Research, 1995, Vol. 9, N° 1
- *Protección y Seguridad*, Consejo Colombiano de Seguridad, 1995, Mar.-Abr.

Libros Y Documentos

- *Construcciones menores sismo resistentes: Manual Técnico de capacitación* / AIS, SENA, Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia.-- s.l.: Andes, s.f.-108 p.
- *Temblor de Lima año 1609* / Pedro de Oña. -- s.l.: s.f.
- *Terremotos*. Colección de las relaciones, de los más notables que ha sufrido esta capital y que la han arruinado; va precedida del plano de lo que fue el puerto del Callao antes que el mar lo inundara, en 1748. -- Lima: Imp. Anterpiana, 1863.
- *El Callao en la época del coloniaje antes y después de la catástrofe de 1746* / Darío Arrus. -- Lima: El Callao, 1904. -- 278 p.
- *El temblor de Lima de 1609*, Oña, Pedro de. -- Santiago de Chile: Imp. Elzeviriana, 1909.
- *Los desastres en El Salvador, una visión histórico social: Vol. II, Desastres por actividad hidrometeorológica* / Luis Velis; Napoleón Campos. -- San Salvador: Centro de Protección para Desastres, 1991.
- *Educación para la prevención y atención de desastres, complemento curricular a las áreas de Ciencias Sociales y Naturales: básica secundaria, media vocacional* / Gobernación de Caldas, Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres, Comité interinstitucional de Educación para la Prevención, Secretaría de Educación, Centro Experimental Piloto.-- Manizales: s. e., 1991.-- 130 p.
- *Manual sobre el manejo de peligros naturales en la planificación para el desarrollo regional integrado* / Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente para Asuntos Económicos y Sociales, OEA.-- Washington: OEA, 1993.
- *Taytacha temblores; patrón jurado del Cuzco* / Abraham Valencia E. --Cuzco: Centro de Estudios Andinos Cuzco, 1993. -- 168 p.
- *¿Y qué es eso, Desarrollo Sostenible?* / Gustavo Wilches-Chaux; ilus. Julián Andrés Rivera.-Caquetá: CORPES Amazonía, 1993.
- *El camino hacia la reducción de los desastres naturales. Informe sobre la Región de América Latina y el Caribe*, Organización Panamericana de la Salud. Programa de

Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro para Casos de Desastre. Washington D.C.: OPS/OMS, DIRDN, 1994.

- *Desastres en Guadalajara: Notas preliminares y testimonios*, Macías, Jesús Manuel y Georgina Calderón Aragón, coords.; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. -- s.1.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994.
- *Development models and vulnerability* / Davis, Ian; Alistair Cory. -- Oxford: Oxford Centre for Disaster Studies, 1994.
- *Disasters, development and environment* / AnnVarley, ed. -- Chichester: University College London, 1994.
- *Disasters management in metropolitan areas for the 21st Century, United Nations Centre for Regional Development*, Proceedings of the IDNDR Aichi/Nagoya International Conference 1993 (held on November 1-4) Japan; Japanese Government Headquarters for the IDNDR, Aichi Prefectural Government, City of Nagoya, Japan National Committee for the IDNDR, The World Bank. -- Nagoya: United Nations Centre for Regional Development, 1994.
- *The Effects of Disasters on modern societies, United Nations Centre for Regional Development*, Proceeding of the World Conference on Natural Disaster Reduction, Technical Committee Session C, held in Yokohama, May 23-27. -- Nagoya: United Nations Department for Development Support and Management Services, United Nations Centre for Regional Development, 1994.
- *Enhancing the management of metropolitan living environments in Latin America* / United Nations Centre for Regional Development. -- Nagoya: United Nations Centre for Regional Development, 1994.
- *Guías para la mitigación de riesgos naturales en las instalaciones de salud de los países de América Latina* / Organización Panamericana de Salud. -- Washington: OPS, 1994. -- 85 p.
- *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales, la trayectoria de América Latina y el Caribe* / Claude Ville de Goyet, ed. -- Washington: Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, 1994.
- *Medicine in the international Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR): Research preparedness and response for sudden impact disasters in the 1990s* / Royal Academy of Engineering. -- London: IDNDR, 1994
- *MSF-CIS (Célula Inter-Seccoes), Mozambique: A data collecting system focused on food security and population movements* / Tine Duschoit. -- Londres: Overseas Development Institute, 1994.
- *Natural hazards & Remote sensing*, Proceedings of a conference held on March 8-9 entitled "Natural Hazard Assessment and Mitigation: The unique role of remote sensing" / G. Wadge, ed. -- London: The Royal Society, The Royal Academy of Engineering, 1994.

- *Registro del Fenómeno El Niño y de eventos ENSO en América del Sur*, Macharé, José y Luc Ortlieb, (Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines Vol. 22 N° 1, Institut Français d'Etudes Andines. -- Lima: Grafic Pacific Press, 1994).
- *Responding to the drought in Zambia: the Programme to Prevent Malnutrition (PPM)* / Derrina Mukupo, (Network Paper N° 2, Relief and Rehabilitation Network ODI. -- Londres: Overseas Development Institute, 1994).
- *Riesgos en la zona metropolitana de Guadalajara* / Universidad de Guadalajara. -- Jalisco: Universidad de Guadalajara, 1994. -- 88 p.
- *Some cultural, educational and mental-health dimensions of the psychosocial characteristics of disasters* / Jane S. P. Mocellin; John R. Rogge. -- Winnipeg: s.e., 1994.
- *Statement by the representative of the United Kingdom*. -- Yokohama : s.e., 1994 (World Conference for Natural Disaster Reduction. International Decade for Natural Disaster Reduction. Yokohama: 23-27 Mayo de 1994).
- *Vulnerability and development: A UNICEF perspective* / Richard Jolly. -- Yokohama: UNICEF, 1994 (The World Conference on Natural Disaster Reduction. International Decade for Natural Disasters Reduction. Yokohama: 23-27 of May, 1994).
- *El Gobernador, los Alcaldes: relación con la prevención y atención de desastres* / DNPAD. -- Santafé de Bogotá: 1995. -- 15 p.
- *Programa de mitigación de desastres en el Perú 1992-1995: informe de proyecto, Junio 1995* / DAH, INDECI.--Lima: DAH, INDECI, 1995. -- 22 p.
- Recopilación: Mildred Soto y Juan Fernando Bossio, Cendoc ITDG.

BIODATAS

Víctor Daniel Bonilla Sandoval estudió en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Colombia y en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Creó el Comité de Defensa del Indio en 1970 y es miembro del Grupo de Barbados desde 1971. Creó la Fundación Colombia Nuestra, la misma que dirigió de 1977 a 1991. Acompañó al Movimiento Indígena, una vez creadas sus organizaciones (Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- en 1971 y Movimiento de Autoridades Indígenas en 1980). Creó los "Mapas Parlantes" -historia de los paezes en la región- entre 1978 y 1983. Fue asesor del Constituyente indígena Lorenzo Muelas en 1991. Actualmente trabaja en Asesoría Jurídica e implementación del ordenamiento territorial indígena en el marco de la Fundación Colombia Nuestra. Entre sus publicaciones se cuenta: *Siervos de Dios y Amos de Indios* (1968), *Historia Política de los Paezes* (1977). Editó el manuscrito del líder paez Manuel Quintín Lame, *En Defensa de mi Raza*, publicado en 1971 por editorial La Rosca.

Omar Darío Cardona es ingeniero civil, graduado de la Universidad Nacional de Colombia, Manizales. Realizó estudios de postgrado en Ingeniería Sísmica, Mitigación de Riesgos y Prevención de Desastres en Yugoslavia, Estados Unidos e Inglaterra. Fue Director General de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia hasta 1994. Es profesor catedrático de la unidad de postgrado de Ingeniería Sísmica de la Universidad de los Andes y presidente de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica. Actualmente trabaja como asesor en planeamiento del hábitat, mitigación de riesgos y prevención de desastres. Tiene numerosas publicaciones entre artículos, ponencias y documentos (manuales) que tratan sobre estos temas.

María Teresa Findji hizo su doctorado en sociología en la Universidad de París. Ha sido catedrática de sociología en la Universidad de Antioquia, y de historia en la Universidad Nacional de Bogotá y la Universidad del Valle. En esta última además asumió la dirección de la Maestría en Historia Andina (1990-94). Coordinó el programa de profesionalización de maestros indígenas en Silvia, Cauca (1988-1992) en virtud del Convenio Universidad del Valle-Fundación Colombia Nuestra. Actualmente trabaja con la Fundación Colombia Nuestra en el programa: "Recuperando el pensamiento en la Agricultura: Fondo Paez". Tiene publicado, entre otros, *Elementos para el estudio de los resguardos del Cauca, Censo Indígena del Cauca, 1972*, DANE, 1978; *Territorio, economía y sociedad Páez*, CIDSE, Universidad del Valle, 1985 (co-autora con José María Rojas).

Allan Lavell es geógrafo, doctor en geografía económica, graduado en el London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Es especialista en desarrollo urbano y regional. Ha sido investigador y docente en la Universidad de Londres, Middlesex Polytechnic, la Universidad Autónoma de México, la Confederación Universitaria Centroamericana, CSUCA, y la Universidad de Costa Rica. Actualmente es investigador asociado de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y coordinador del nodo para América Central y el Caribe de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Tiene varios títulos publicados entre ponencias, libros y capítulos de libros.

Jane S. P. Mocellin obtuvo el grado interdisciplinario de Ph.D. en psicología y geografía en la Universidad de British Columbia, Canadá, y actualmente es profesora asistente en el Departamento de Psicología y asociada al Disaster Research Institute, Universidad de Manitoba. Ha trabajado bastante en temas relacionados a la contaminación ambiental en medios ambientes alterados extrema y radicalmente tales como el Ártico, el Antártico y América Latina, y recientemente se ha interesado en temas relacionados a la tensión psicológica de mujeres y niños en emergencias complejas (e.g. Somalia y Kenya).

Ana María Moisa es ingeniero agrónomo. Actualmente se desempeña como investigadora principal en el Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) de El Salvador, llevando a cabo la investigación "Estrategia ambiental y mitigación de Desastres en El Salvador". Entre sus publicaciones se cuenta: Caracterización de los desastres en El Salvador: Tipología y vulnerabilidad socioeconómica; Organización institucional y marco jurídico para la protección contra desastres en El Salvador, así como varios artículos en el boletín "Actualidades sobre Desastres", del Centro de Protección para Desastres.

Flor de María Monzón es licenciada en antropología, graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como gerente del Programa de Vivienda de Intermediate Technology Development Group (ITDG) en el Perú. Sus temas de investigación son introducción de tecnologías no convencionales y vivienda popular. Ha sido co-partícipe de algunas investigaciones que luego han sido publicadas, como el libro *Construyendo con Tierra, Si Dios hizo la noche sin luz... el manejo popular de tecnologías*, y es co-autora (con Julio Oviden) de *Tecnología y Vivienda Popular*.

D. Thandiwe Motsisi obtuvo el grado de Bachiller en Arte en la Universidad de Fort Hare (Sudáfrica), y el de M.A. en la Universidad de Bremen (Alemania). Durante su trabajo con la Lutheran World Federation en Zimbabwe, colaboró con el Departamento de Bienestar Social y otras agencias de apoyo a refugiados, para planificar, convenir y co-producir el último informe de la conferencia Refugiados Urbanos y Comunicación, que se llevó a cabo en Harare, abril de 1988. Actualmente estudia en la Universidad de Manitoba para obtener el grado de Ph.D. interdisciplinario, enfocando la migración involuntaria global.

Fernando Ramírez Gómez es sociólogo. Realizó estudios de maestría en La Universidad de París VIII. Ha trabajado en diferentes instituciones realizando investigaciones y consultorías sobre temas como población, desarrollo y desastres para el Gobierno Colombiano e instituciones internacionales como Naciones Unidas. Fue consultor de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres hasta 1994. Actualmente se desempeña como consultor independiente en prevención de desastres y planificación urbana regional. Tiene entre sus publicaciones: "Algunas anotaciones sobre el trabajo independiente en Colombia", en: *Lecturas sobre Empleo*, (1987) y "Asentamientos Humanos en Zonas de Alto Riesgo, Elementos para una Política", (1991).

Juan Pablo Sarmiento Prieto es médico cirujano de la Universidad del Rosario, con estudios en Manejo de Desastres en Oxford. Se ha desempeñado como Jefe de Sanidad de la Defensa Civil Colombiana, jefe de turno del Servicio de Urgencias del Hospital Militar Central, coordinador del programa de Desastres del Ministerio de Salud de Colombia, director del Socorro Nacional de la Cruz Roja Colombiana y consultor para la Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS. Actualmente se desempeña como profesor de los Programas de Postgrado en Administración de Salud y Seguridad Social de la Facultad de Ciencias

Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana y consultor para la América Latina y el Caribe de la Oficina para la Asistencia de Catástrofes de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID/OFDA).

Robert A. Stallings obtuvo su Ph.D. en sociología en la Ohio State University, donde fue investigador asociado del Disaster Research Center desde 1967 hasta 1971. Actualmente es Profesor Asociado de Política Pública del Colegio de Administración Pública y profesor adjunto del Departamento de Sociología de la Universidad de Southern California. Su investigación actual trata sobre "pueblos fantasmas" que surgen como secuela del terremoto de Northridge, California, de enero de 1974 y con la política económica de amenazas naturales. Sus trabajos anteriores sobre riesgo y amenaza han sido publicados en revistas como *Risk*, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, *Journal of Hazardous Materials*, *Social Science Quarterly*, *Social Problems*, y *Public Administration Review*.

Richard Stuart Olson obtuvo su Ph.D. en la Universidad de Oregon. Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad Estatal de Arizona. Es investigador y autor de varias publicaciones sobre impacto y política en desastres, auspiciadas por el Fondo Nacional de Ciencias y el Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos. Es también consultor de la Oficina para la Asistencia de Catástrofes de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos.

Luis Ernesto Romano es licenciado en Economía, graduado en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); investigador asociado en el Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) y analista económico en el Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación de la UCA. Es co-autor de la investigación sobre estrategia ambiental y mitigación de desastres en El Salvador (actualmente en prensa). Es co-autor de los documentos Marco institucional y jurídico para la protección contra desastres en El Salvador; Los desastres en El Salvador: Tipología y vulnerabilidad socio-económica; Estudio de riego y vulnerabilidad a desastres en el municipio de Chirilagua (en prensa). Tiene además algunos artículos y comentarios publicados en la revista ECA Estudios Centroamericanos.

Raymond E. Wiest obtuvo el grado de Ph.D. en antropología en la Universidad de Oregon, Estados Unidos. Su investigación a largo plazo en México, y la más reciente en Bangladesh, se centran en la migración forzada, reubicación relacionada al desastre, rol de la mujer, y mujer en el desarrollo. Actualmente es profesor y jefe del Departamento de Antropología, y asociado al Disaster Research Institute de la Universidad de Manitoba, Canadá.

Gustavo Wilches-Chaux es abogado, graduado en la Universidad del Cauca, Colombia. Realizó estudios de postgrado sobre medios de comunicación y manejo de desastres en el Instituto Politécnico de Bristol y el de Oxford. En este último fue codirector de los talleres sobre Manejo de Desastres. Ha sido Director de la Dirección Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en el Cauca durante once años. Desde enero de 1992 trabaja para la Fundación para la Comunicación Popular, FUNCOP-Cauca; hasta abril se desempeñó como director ejecutivo y luego pasó a coordinar el programa de educación alternativa "Multidiversidad". En 1993 asumió el cargo de director ejecutivo de ECOFONDO. A raíz del desastre del Páez (Colombia) ocurrido en junio de 1994, fue nombrado Director Ejecutivo de la Corporación Nasa-Kiwe para la Reconstrucción de esta zona del río Páez y zonas aledañas. Es

miembro del Panel sobre Reducción de Riesgos del Instituto de Tecnología Intermedia, del Comité de Legislación Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Alemania, de la Junta Directiva de la Organización Sueca "Tierra del Futuro" y de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia. Ha creado libretos para videos sobre temas ambientales. Es autor de varios ensayos, textos, cartillas y libros sobre ecologismo, medio ambiente y desastres, entre los que se cuenta el libro *Effective Management of Disaster Situations*, del cual es coautor con Ian Davis (Oxford Polytechnic, 1989).