

COLOMBIA MENOS VULNERABLE

La gestión del riesgo de desastres en nuestra historia

TOMO II



COLOMBIA MENOS VULNERABLE

La gestión del riesgo de desastres en nuestra historia

Juan Manuel Santos Calderón

Presidente de la República de Colombia

Alfonso Prada Gil

Secretario General Presidencia de la República de Colombia

Carlos Iván Márquez Pérez

Director Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD

Primera edición inédita: Bogotá, Colombia, septiembre de 2016.

Edición revisada y ampliada: Bogotá, Colombia, febrero de 2018.

ISBN 978-958-56017-7-2

Editor:

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD

www.gestiondelriesgo.gov.co

Textos, investigación y producción:

©Rayuela Estrategia Narrativa S.A.S.

correo@rayuelanarrativa.com

Fotos: EFE, Agence France-Presse (AFP), Presidencia de la República de Colombia, UNGRD, Rayuela Estrategia Narrativa, archivos particulares, entre otros.

Impresión: Printer y Casa Editorial El Tiempo

Algunas imágenes tienen contenido sensible. Se recomienda discreción.

Publicación institucional, distribución gratuita.

Todos los derechos reservados.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, sea a través de cualquier dispositivo o medio: electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros métodos, sin el permiso previo y escrito de autores y editores.

*Dedicado a las víctimas de
los desastres en Colombia:
perdieron la vida; dejaron
una lección para siempre.*

UNA COLOMBIA MEJOR PREPARADA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Juan Manuel Santos

Presidente de la República de Colombia

Cuando asumí la Presidencia de la República, me encontré con uno de los desastres más impactantes en la historia de nuestra nación: las inundaciones ocasionadas por el fenómeno de La Niña, que azotó al país entre los años 2010 y 2011, y que dejó millones de damnificados.

Hoy, varios años después de aquella experiencia amarga, avanzamos en la atención de otro hecho imborrable en la memoria: la tragedia ocurrida en Mocoa por el desbordamiento de tres ríos, el primero de abril de 2017.

Dos hechos separados en el tiempo que nos confirman, como lo he dicho en decenas de foros y en todos los espacios posibles, que el cambio climático llegó para quedarse y es uno de los problemas más graves que enfrentamos como sociedad y como humanidad.

Al día siguiente de mi posesión, en agosto de 2010, visité una de las zonas con mayor afectación por La Niña: la región de La Mojana, donde pude constatar que el impacto y la destrucción causados por las lluvias eran de proporciones catastróficas.

Meses después me encontré con otro de los efectos de esas lluvias incessantes: la ruptura del canal del Dique, una construcción histórica y estratégica en el Caribe colombiano, esencial para el aprovechamiento de nuestro río Magdalena.

Frente a estos sucesos de tan terribles consecuencias, como Gobierno decidimos examinar qué le faltaba al país en materia de prevención de desastres.

Notamos, entonces, la necesidad de modernizar los mecanismos de manejo de los desastres y —sobre todo— de comprender el cambio climático y sus efectos; entender la hidrometeorología, la variabilidad climática, y conocer a fondo los impactos que la naturaleza puede generar, para así identificar y reducir los riesgos.

En el año 2011 tuve la oportunidad de hablar con el ex vicepresidente de Estados Unidos Al Gore, un líder mundial en el tema de cambio climático, con quien profundicé y amplié la perspectiva sobre el tema.

Colombia hace parte de los cinco países más vulnerables del mundo por el impacto del cambio climático, de manera que debíamos asumir un gran reto: establecer una política pública en gestión del riesgo de desastres que permitiera reducir los efectos que plantea esta realidad, además de generar las herramientas necesarias para atender la emergencia que vivía el país en ese momento.

Colombia Humanitaria nació como una estrategia para responder a las inundaciones causadas por La Niña que afectaron a casi todo el país, con consecuencias dolorosas: más de 1.300 colombianos muertos, unos 1.000 desaparecidos y más de 3 millones de damnificados. A esto se sumó una afectación importante a la infraestructura, la agricultura, el comercio, la educación y el medio ambiente.

Ese fue el panorama desolador que enfrentó y atendió Colombia Humanitaria. Por fortuna, como en tantas ocasiones lo hemos comprobado, los colombianos nos engrandecemos en las adversidades y sacamos lo mejor de nosotros para ayudar a nuestros compatriotas.

Así mismo, dimos vida al Fondo Adaptación, una entidad dedicada a atender la reconstrucción, recuperación y reactivación económica y social de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña.

El trabajo que se adelanta desde este Fondo ha sido esencial pues lidera obras de gran importancia regional y nacional como la recuperación del canal del Dique, la región de La Mojana, el jarillón de Cali, la reconstrucción del pueblo de Gramalote y otros proyectos en todo el país.

Posteriormente, manteniendo presente la urgencia de fortalecer la prevención y reacción frente a calamidades naturales, creamos la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

La nueva entidad fue definida bajo tres pilares: el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de los desastres. Pero quizá lo más importante fue que, a partir de la creación de la Unidad, radicamos un proyecto de ley que recogiera esa nueva visión y que fuera coherente con los lineamientos de la entidad recién creada.

Fue así como logramos que el Congreso de la República aprobara la ley 1523 de 2012, conocida como la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con la que Colombia se puso a la vanguardia mundial por sus avances jurídicos en gestión del riesgo.

Este fue un paso muy importante y —sin lugar a dudas— una valiosa herencia para las próximas generaciones, ya que con esta ley se protege la vida de los colombianos y hacemos menos vulnerable a nuestro país frente al cambio climático.

Ahora Colombia cuenta con procesos específicos, esquemas y protocolos actualizados —acordes con los estándares internacionales— que nos permiten tener una reacción inmediata y oportuna.

Y hemos tenido la oportunidad de probarlo en varias ocasiones. Por ejemplo, frente a la avenida torrencial que golpeó al municipio de Salgar, en el departamento de Antioquia, atendimos de manera oportuna a la población, y en dos años terminamos la reconstrucción de la región y el plan de atención que creamos para los habitantes.

También fue oportuna la respuesta tras el sismo que afectó a los departamentos de Santander y Norte de Santander, donde la recuperación consistió en construir 600 viviendas —gran parte de ellas en zonas rurales apartadas— implementando una atención integral de gran relevancia.

Y qué decir de la avenida torrencial que azotó recientemente a Mocoa, en el departamento del Putumayo, que convocó la solidaridad de todos los colombianos. Por desgracia, perdimos más de 300 compatriotas en la tragedia, pero estamos acompañando a los mocoanos para que queden mejor de lo que estaban antes de este doloroso episodio.

En apenas 18 días adelantamos la Etapa de Respuesta. Tardamos 11 días en restablecer el servicio de energía eléctrica en todo el departamento, en las primeras semanas inició la reconstrucción de las casas y, un mes después, ya estábamos firmando un contrato de 28.000 millones de pesos para construirles un acueducto que reemplazará el que quedó destruido y que tendrá el doble de capacidad.

Algo similar —en oportunidad y eficiencia— vimos en la atención prestada a una tragedia subsiguiente en Manizales, también en el mes de abril.

Y no solo hemos atendido desastres a nivel nacional. Con orgullo podemos contar que hemos apoyado la respuesta en varios países de la región que nos han necesitado. A Ecuador, ante un devastador terremoto, y a Chile, en dos oportunidades: por inundaciones en el desierto de Atacama y por incendios forestales en varias zonas del territorio.

Además, fuimos a Haití para apoyar la atención de la emergencia causada por el huracán Matthew y ayudamos a la hermana República del Perú a hacer frente a los efectos del fenómeno de El Niño costero.

Con gran satisfacción podemos decir que nuestra Política en Gestión del Riesgo es ejemplar y un modelo para otros países. Tanto así que la Unidad asumió la Presidencia Regional de las Américas del Grupo Asesor Internacional en Búsqueda y Rescate Urbano —INSARAG—, de las Naciones Unidas.

Y esto, a su vez, nos planteó otro desafío: conseguir la certificación de equipos nacionales con altos estándares internacionales. En el año 2018 nuestro país tendrá el primer grupo mediano de búsqueda y rescate certificado a nivel internacional de INSARAG, que le servirá al país y al mundo entero.

Este es, sin asomo de duda, el momento más esperanzador de nuestra historia y la mayor apuesta por un futuro más digno y en paz para los colombianos de todas las regiones. Nuestra hoja de ruta hasta 2025 está trazada en el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*, como evidencia de que este Gobierno no solo piensa en el presente.

De otro lado, es importante reconocer que los logros alcanzados con esta Política han sido posibles gracias al trabajo abnegado y profesional de su director y sus funcionarios, en colaboración con la fuerza pública y los organismos de socorro y atención humanitaria, así como con la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, el sector privado y la sociedad civil en general.

Este libro, que entregamos a los colombianos, dará cuenta del camino que hemos recorrido y de la multiplicidad de procesos que hemos implementado para blindar a nuestro país frente a los desafíos que nos plantea el cambio climático.

En él encontrarán el testimonio de expertos en la materia y, lo que es más importante, la vivencia de los damnificados, quienes nos dejan la mayor enseñanza: lo que ocurrió, no se puede repetir.



TOMO I

INTRODUCCIÓN

01.

Y UNA NOCHE MOCOA SE DESVANECIÓ

02.

MOMENTO DE REVISAR EL CÓMO

03.

EL CAMINO DE APRENDIZAJE

Siglo XX: tragedias imborrables

04.

JUEVES SANTO Y TERRIBLE EN POPAYÁN

«Nadie estaba preparado»

«Los instrumentos de medición eran muy primitivos»

«Las cúpulas de las iglesias ya no estaban»

05.

EL DÍA QUE ARMERO DESAPARECIÓ

«Omayra nos grita que no se puede repetir»

«Sí existían indicios suficientes»

«Se improvisó mucho»

TOMO II

06.

UN SISTEMA

«Un gran cambio»

19

36

07.

MURINDÓ: TERREMOTO DOBLE

41

08.

TIERRADENTRO: EL DÍA QUE CAYERON LAS MONTAÑAS

«Un proceso muy complicado»

61

78

09.

UNA CAPITAL EN RUINAS

«La solidaridad quedó fortalecida»

83

112

10.

ESTÁ LLOVIENDO SOBRE MOJADO

«Un Sistema en medio de la emergencia»

La Niña desde el aire

117

164

169

TOMO III

11.

LA NUEVA MIRADA

12.

SPACE: EVACUACIÓN QUE SALVÓ VIDAS

13.

SALGAR: LA FURIA DE UNA TORMENTA

14.

SANTANDERES: EL RETO DE LA RECONSTRUCCIÓN

15.

FRONTERA: Y UN DÍA TUVIERON QUE PARTIR

TOMO IV 16.

UN NIÑO CON LECCIONES

17.

MOCOA AVANZA

18.

MANIZALES, DESPUÉS DE LA TORMENTA

«Hay un contexto claro»

Siglo XX: lecciones de la naturaleza

19.

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL:
DEBATE DEL FUTURO**

20.

LAS CARTAS DE NAVEGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA



06.

UN SISTEMA

Cinco días después, el largo y tortuoso camino de los sobrevivientes hasta ahora iniciaba. La de Armero fue una tragedia anunciada, según diversas fuentes, y para la que Colombia no estaba mínimamente preparada, según las mismas voces.

AFP • Joaquín Villegas



La memoria de lo que ocurrió en Armero, Tolima, el 13 de noviembre de 1985, se convertirá en la principal referencia a la hora de definir la manera de atender las emergencias en Colombia.

EFE • Mauricio Dueñas Castañeda

La metáfora sería la de ver el faro en medio de la tormenta. La literalidad consiste en buscar el horizonte a pesar de todo. Colombia enfrentó esa reflexión tras la tragedia de Armero. El país debía levantar la mirada a pesar de los miles de muertos. En ese momento ya era claro que no había ninguna preparación para enfrentar un embate de esta magnitud y, peor aún, que nadie oyó lo que gritaban y advertían algunas voces solitarias. El gran dilema ahora era cómo buscar esa luz por sobre las olas inmensas que revolvían el barco y lo confundían todo. El país y la sociedad entera ya enfrentaban ese reto. Por eso hubo acciones, algunas incluso por la fuerza de las circunstancias. La primera ocurrió once días después de la tragedia.

El 24 de noviembre de 1985 fue expedido el decreto 3406 con el que nació Resurgir, la corporación que se encargaría de reconstruir el pueblo arrasado. Una de las novedades fue que su patrimonio no estaba sujeto al régimen de contratación que regía en la época. Se dispuso en los estatutos que sus fuentes de ingresos serían del presupuesto de la nación y de otros fondos, tanto de origen nacional como internacional; por ejemplo, las donaciones. Pero, al parecer, los movimientos de caja, para un asunto que era tan urgente, no fueron a la velocidad que se esperaba. Según un diagnóstico de 2004: «ocho meses después de creada, Resurgir todavía no había recibido recursos efectivos de ninguna fuente»⁶⁰.

Pero no fue la única norma que el Gobierno se vio en la obligación de expedir. La cascada de decretos incluyó tres más, con los que declaró al país en emergencia económica⁶¹ y además una ley. Lo que ocurrió cuando el lodo entró al pueblo, dejó claro que Colombia no estaba preparada para una tragedia; y lo que pasaba en ese momento fue la prueba de que tampoco existía ningún tipo de previsión para lo que ocurriría después de la catástrofe.

Por esa la necesidad de normativas urgentes. Y el enfoque principal fue el 'posdesastre'. La ley 44 de diciembre de 1987 tenía como objetivo principal eximir de impuestos a la maquinaria agrícola importada y a los equipos agroindustriales que ingresaran al país con destino a las zonas afectadas por la catástrofe: Tolima y Caldas, principalmente.

60.

ERN, 2004, página 1-29.

61.

Se declaró la emergencia económica mediante los decretos 3930 de diciembre 27 de 1985; 2606 de 1985 y 1282 de 1987.

Los expertos creen que uno de los problemas en el proceso de atención y reconstrucción de Armero fue la mirada centralista que aún tenía el país. Y es posible que la concepción del modelo de ayuda

tuviera problemas de enfoque. En Lérica, por ejemplo, se inició un proyecto de construcción de viviendas para los afectados, pero el problema era que muchos de los sobrevivientes habían buscado empezar de nuevo en otras regiones del país. «Las casas no siempre son lo principal: la casa termina siendo un subproducto, porque además no hay un proceso de fortalecimiento económico», dice Omar Darío Cardona.

Además se hizo urgente una coordinación general. Las donaciones que llegaban para los afectados de Armero se convirtieron en la prueba más contundente de eso. La gente enviaba desde Colombia y desde muchos otros países del mundo toneladas de enseres, que no siempre eran necesarios. Al país llegó, por ejemplo, ropa usada, maquinarias viejas e inservibles, medicinas y alimentos vencidos. La gente no necesitaba de esa caridad mal entendida que quedó como un estorbo escandaloso en bodegas o centros de acopio.

El debate se extendió a temas que antes no se abordaban en el país. Por ejemplo, surgió una pregunta trascendental: cómo se iban a prevenir nuevas tragedias de este tipo. Cardona escribió en ese tiempo un artículo que tituló *Para resurgir primero hay que prevenir*. Hoy recuerda cuál fue la idea que defendió entonces: «era justamente llamando la atención de que no se iba a dar un resurgimiento si no se tenía una estrategia preventiva».

Anticiparse a las tragedias. Una nueva mirada que aún no estaba interiorizada en Colombia ni en el resto de la región. «Un tema de desarrollo, de ordenamiento territorial», dice Cardona. El nuevo concepto implicaba entender que los riesgos no eran los fenómenos sino, por el contrario, el grado de vulnerabilidad que pudiera tenerse ante esos eventos. Terremotos, erupciones o huracanes que generalmente son ciclos de la naturaleza y el planeta.

Ese era el faro que Colombia debía buscar en el horizonte; la nueva mirada necesaria: qué tanta capacidad tenía esta sociedad para enfrentar y abordar las tragedias. El asunto se llevó a una ecuación sencilla: si antes de un evento de la naturaleza la vulnerabilidad se lleva a cero, las consecuencias también son cero.

El problema es que ese 'grado cero' de vulnerabilidad es una utopía. El proceso consiste en acercarse, al máximo posible, al nivel cero de

la ecuación. Pero ahora el país estaba lejos de ecuaciones e ideales. Y pasaba lo mismo en Colombia y el resto de la región. Para el caso local, al menos, tener el tema en el centro de la mesa ya era un avance. Se necesitaron miles de muertos para que así fuera.

Y no sólo los caídos de Armero. El jueves 19 de septiembre de 1985 Ciudad de México soportó un brutal terremoto de magnitud 8.1, con apenas 15 kilómetros de profundidad, que dejó un saldo de al menos 20.000 muertos. Ocurrió menos de un mes antes de la tragedia en Colombia. «Esos dos eventos fueron momentos de reflexión mundial», dice Cardona. Y es que hubo puntos comunes entre las dos tragedias: la falta de coordinación y de estrategia, entre los más relevantes.

Meses después de la tragedia de Armero, terminó el periodo del presidente Belisario Betancur y llegó al Palacio de Nariño Virgilio Barco Vargas. Persistía la idea de que era necesario repensar la atención de emergencias en el país. Para ese momento, ya existía la Agencia Federal de Manejo de Emergencias de Estados Unidos (FEMA, por sus siglas en inglés)⁶², que acababa de crear un departamento de mitigación: la certeza de que el problema no era sólo atender emergencias, sino estudiar y detectar la vulnerabilidad, hacía carrera en ese país.

El primer paso en Colombia fue la creación de la ONAE: Oficina Nacional de Atención de Emergencias. Omar Darío Cardona participó en el proceso y recuerda por qué a la institución recién fundada le cambiaron rápidamente el nombre: «El mismo presidente Barco pidió que no la llamaran ‘oficina de emergencias’, porque hay un problema con la terminología. La Constitución en ese momento hablaba de la emergencia económica y social. Entonces él propuso llamarlo mejor ‘desastres’».

62.
Federal Emergency
Management Agency.

63.
Dice el texto de la ley, aprobada cuando aún Belisario Betancur era presidente: *Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, senadores, representantes, diputados, consejeros intendentales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial*. Dos años después se cumplió la primera elección en las urnas.

Así fue como la ONAE pasó a ser la ONAD. Al mismo tiempo, en aquel 1986, Colombia daba un giro radical en la política de las regiones: a través del acto legislativo 01 del 9 de enero de 1986 se creó la elección popular de alcaldes⁶³. «Eso es muy importante porque no es lo mismo enfrentar un desastre con una visión descentralizada que con una visión centralista», apunta Cardona, quien a pesar de sus críticas previas a través de artículos en revistas especializadas, y en conferencias y espacios públicos, para ese momento fue llamado a trabajar con el gobierno.



Terremoto en México Distrito Federal el 21 de septiembre de 1985.
Es decir, días antes de la tragedia de Armero. Fueron dos eventos que pusieron a reflexionar al continente sobre la atención de emergencias.
AFP

Intensa búsqueda de sobrevivientes entre las ruinas de las edificaciones afectadas por el terremoto de Ciudad de México, el 21 de septiembre de 1985. Falta de coordinación fue uno de los puntos comunes con la tragedia de Armero.
AFP • Bob Pearson







Imagen que muestra el grado de destrucción alcanzado por el terremoto de Ciudad de México. El mundo no salía de su asombro por esta tragedia cuando tuvo que presenciar lo que ocurrió en Armero.

AFP • Derrick Ceyrac

Barco nombró en Resurgir a Camilo Cárdenas Giraldo y en la ONAD a Pablo Medina Jaramillo. Cardona dice que la propuesta de sistematizar la atención y prevención de desastres fue de Germán Montoya, secretario general de la Presidencia, un hombre cercano al presidente Barco y experto en el tema de seguros. Dice Cardona: «fue él quien dijo que había que hacer una nueva legislación porque sólo existía el Fondo Nacional de Calamidades. Lo tenía muy claro; quería fortalecer el Fondo porque veía que era una estructura que se había creado y a la que nunca se le pusieron recursos».

Camilo Cárdenas, según el relato de Cardona, fue quien organizó un grupo interdisciplinario para empezar a analizar el tema, conformado por ingenieros expertos en planificación, reconstrucción y educación, y trabajadores sociales y comunicadores, entre otros. Hubo dos pedidos específicos del presidente Barco cuando el grupo ya estaba trabajando: un plan nacional de emergencias y, por otro lado, la propuesta para crear una institucionalidad en la línea de atención de desastres.

El grupo empezó entonces a trabajar en la propuesta. La primera idea fue la creación de un ministerio. «Como existía en Francia —recuerda Cardona—: el Ministerio de los Desastres». Pero Barco dijo que no. «El Presidente decía que si hacíamos eso, todo el resto de ministerios se iban a recostar ahí, y cada vez que hubiera un desastre iban a decir que eso era problema exclusivo de un solo ministerio».

La siguiente propuesta fue una división especializada en todos los ministerios: una dependencia equivalente a un viceministerio que respondiera en caso de emergencia. El Presidente volvió a rechazar la idea, según Cardona, porque de alguna manera esas instituciones existían y ya respondían ante las emergencias. «Y crear esas nuevas unidades podía significar generar más burocracia».

«Entonces, en ese punto, recuerdo que me preguntó si yo sabía quién era Stafford Beer, y si conocía la cibernética organizacional», relata Cardona; y dice que el presidente Barco le pidió al grupo de asesores que estudiara la teoría del sistema viable de Beer. «El asunto es que Barco era doctor en ingeniería de MIT y había sido alumno de Stafford Beer. Ahí entendí qué era lo que quería y, sobre todo, entendí que él sabía exactamente de qué me estaba hablando».



Virgilio Barco Vargas, presidente de la República de Colombia 1986 – 1990. Es el gestor de la primera ley de atención de emergencias: la 46 y el decreto reglamentario 919.

AFP



Cesar Gaviria Trujillo. Como ministro de Gobierno de Barco fue quien impulsó en el Congreso la primera ley para atender emergencias en Colombia. Durante su periodo presidencial (1990 – 1994), la oficina de atención sale de la Presidencia y se reubica en el Ministerio del Interior.

AFP • Pedro Ugarte

Allí estuvieron las bases teóricas del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres. El ejecutivo sería coordinador nacional pero en cada departamento y municipio habría una estructura de funcionamiento autónoma. Cardona lo recuerda así: «pensábamos que debían tener un eje administrativo sobre el que giraran la planificación, el conocimiento y la ciencia. Así las emergencias y la atención eran sólo parte de muchos elementos, un momento del proceso del Sistema».

Víctor Manuel Moncayo fue quien redactó el articulado. El presidente Barco llamó a su ministro de Gobierno, Cesar Gaviria Trujillo, para que revisara la propuesta en términos de justificación política. El 2 de noviembre de 1988 quedó en firme la ley 46, «por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones». En total fueron cuatro capítulos en los que se hablaba de aspectos generales de planificación; de asuntos institucionales y operativos; manejo de situaciones específicas de desastre y de las facultades extraordinarias que se le concedían al presidente Barco.

El artículo 1 definía los objetivos y aunque no había referencias directas se podía entender como una respuesta a lo que había ocurrido tres años atrás en Armero: dice el texto de la ley: «definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre». Los otros objetivos, tres en total, hablan de integrar esfuerzos públicos y privados y garantizar manejo oportuno y eficiente de los recursos.

El artículo 2 se encargaba de definir cuándo un hecho podía ser considerado un desastre y luego, en el 3, se anunciaba el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y definía diez aspectos. En los siguientes capítulos y artículos se explicaban los alcances e implicaciones de la declaratoria de desastres y, uno de los puntos más importantes, casi al final, definía la creación de una oficina nacional de coordinación.

Pero el modelo debía replicarse a escala municipal y departamental, tal y como estaba previsto en las discusiones previas. El cierre del texto de esta ley era con las facultades extraordinarias para el Presidente, que buscaban facultarlo para que creara la oficina Nacional a cargo, lo autorizaba a ajustar el Fondo de Calamidades y a que tomara otras decisiones administrativas.

Con los meses quedó claro que esas facultades buscaban permitirle al Presidente expedir un decreto ley para organizar y reglamentar el Sistema recién creado. Y ocurrió el primer día de mayo de 1989. En aquella fecha el diario oficial incluía el texto del decreto 919 «Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones». Este articulado era mucho más complejo que el de la ley 46 y buscaba definir y explicar a fondo el funcionamiento del Sistema.

Como estaba previsto, el decreto 919 afinó el enfoque de mecanismos que ya existían como el Fondo de Calamidades y los comités locales de emergencia, pero su gran apuesta fue por el concepto: postuló, entrelíneas, que la prevención era un asunto que iba más allá de una responsabilidad gubernamental: correspondía, en cambio, a la sociedad en su conjunto. Eran las pequeñas comunidades y grupos sociales quienes debían evitar o reducir los efectos de los desastres. Se lee en el numeral A del artículo 1: «Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad»⁶⁴.

También hubo un cambio significativo en el papel que les fue asignado a las oficinas de planeación de los municipios y departamentos. Los planes de desarrollo y de ordenamiento urbano debían ahora incluir el componente de la prevención: en el artículo 6 se lee: «Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos».

El concepto del Estado descentralizado fue otro de los grandes pilares en los que se sustentó este decreto: el nivel municipal fue definido como la base del Sistema: en adelante cada alcalde debía

64.
Decreto 919 de 1989.

prever las amenazas en su territorio. Luego, los niveles departamental y nacional podían apoyar y complementar, de acuerdo con el grado de complejidad de las situaciones o emergencias. Cardona cree que ese Sistema, aunque tenía el propósito de descentralizar, en el fondo, se quedó corto por un tema de profundo arraigo cultural: «Cuando uno lee el decreto 919, se ve que Moncayo sugería que todo lo que se hiciera tenía que pasar por la oficina nacional, siempre había ese elemento centralista».

Y quizá el cambio más tangible que incluía el 919 —una vez más, profundizado de la ley originaria, es decir la 46— fue la puesta en funcionamiento de la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. El enunciado de la ley de 1988 era escaso con respecto a lo que implicaba crear un ente, que debía tener presupuesto y una planta definida, empezando por el director nacional. Ahora, en este nuevo texto, eso se especificaba con más detalle.

Y lo primero que anotó fue que sería un Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El artículo 21 dispuso que la dirección, «coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situación de desastre, corresponderán a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (...)». Esto en caso de emergencias calificadas de relevancia nacional. Luego, en el extenso artículo 59 se definían las funciones de la oficina, primero, en relación con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que además debía elaborar y posteriormente impulsar y coordinar su ejecución.

En cuanto a la atención de desastres, también disponía cómo debía actuar la oficina, en tareas de orientación y coordinación, haciendo énfasis en los distintos momentos de la etapa de prevención —en este caso con el Plan Nacional que se debía hacer—, luego en integrar la información y más adelante en los planes de acción a emprender en una situación de desastre.

Era, en otras palabras, la hoja de ruta que nunca existió en tragedias como la de Popayán o Armero: fortalecer la institucionalidad y la coordinación. Ya no la metáfora de levantar la vista y buscar el faro en medio de la tormenta, sino la acción concreta de jamás perder de vista el faro y las demás señales de alerta. Cardona cree que uno de los principales pilares de ese Sistema fue la intención

de fortalecer la coordinación. «Nosotros les buscábamos la plata y los recursos a las instituciones. Por ejemplo, si el Ministerio de Salud no tenía plata, buscábamos en el Fondo Nacional de Calamidades. Luego: ‘venga, alcalde; venga, gobernador. ¿Cuánto pone usted?’. Así hacíamos coordinación».

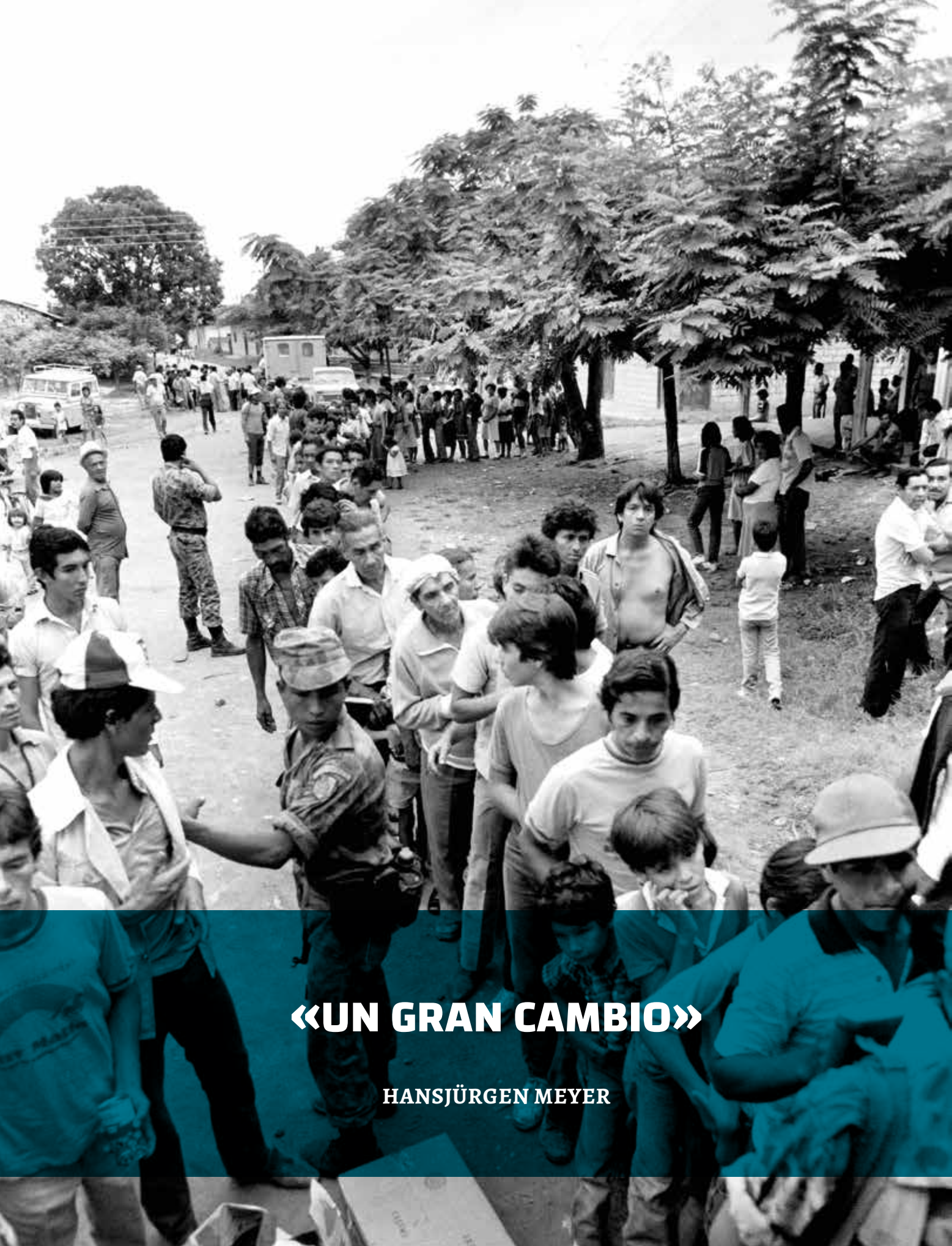
Una vez en firme el decreto, el nuevo Sistema empezó a ponerse a prueba en la cotidianidad, aquellos casos que ocurren con frecuencia en municipios apartados: no son grandes tragedias para el registro nacional pero sí complejos procesos para los afectados. La legislación a prueba en la vida diaria de los colombianos, incluidos los de las regiones más apartadas. Cuando eso ocurrió, el grupo que la había impulsado notó que algo sucedía. No era fácil pasar de la teoría y el papel a la práctica y la cotidianidad. Cardona cree que, quizá, la realidad del país tenía una inercia difícil de cambiar. «Empezábamos a pensar que había cosas que no estaban saliendo bien —reconoce—. Uno de los grandes problemas era la descentralización. Sabíamos que era un proceso de quince o veinte años para poderlo asimilar, por las mismas fuerzas institucionales».

En algunos municipios, el hecho de que llegara alguien de Bogotá a hablar de prevención y atención y de tragedias y desastres sencillamente no funcionó. La realidad era otra en la Colombia profunda, sumida en la necesidad y alejada de teorías, sistemas y conceptos de vulnerabilidad. Habla nuevamente Cardona: «Municipios que sólo esperan el situado fiscal que es bien pequeñito y que, además, viene con una destinación específica. Entonces, hablar allí de prevención de desastres suena como una cosa que no va a pasar».

Apenas un año después de promulgado el decreto llegó a ser presidente César Gaviria Trujillo. Y pronto el recién creado Sistema tuvo su primer traspie, o al menos un cambio fundamental. Gaviria lo sacó de la Presidencia de la República y lo convirtió en una dependencia del Ministerio del Interior. Eso contradecía lo consignado en la ley 919, donde quedaba claro que el único por encima del Sistema, y a la vez su máximo rector, era el Presidente de la República, máximo jefe del orden público en el país.

Lo cierto es que la Dirección General para la Atención y Prevención de Desastres fue reubicada. Se necesitaría casi una década para que el Plan Nacional de Atención y Prevención de Desastres —uno de los principales enunciados de la ley 46 y del decreto 919— estuviera listo. Y cuando eso ocurrió no sirvió del todo. Y se necesitarían apenas un par de años para que los titulares de periódicos y noticieros de radio y televisión volviera a usar la expresión ‘tragedia’ en sus informaciones. Sería la hora de comprobar qué tanto el país había levantado la mirada y ubicado el faro. Ocurriría en dos tragedias que sacudirían a Colombia en el primer lustro de los años noventa.





«UN GRAN CAMBIO»

HANSJÜRGEN MEYER

La historia siempre se repite. Cada vez que ocurre un desastre por fenómeno natural las cosas se impulsan en mayor o menor grado. Y lo más significativo de lo que ocurrió tras el desastre Ruiz es que la historia cambió. El gran cambio que hizo Colombia en primer lugar fue concebirlo como un Sistema que involucra todos los niveles del Estado y la comunidad. Pero sobre todo involucrar el concepto de la prevención.

Y surgió porque la comunidad científica dijo que los desastres no se debían considerar algo de la «mano de Dios» o inevitable; sino que la ciencia y la tecnología tenían suficientes herramientas para la reducción de los riesgos y la posibilidad de anticipación. Fue un cambio fundamental.

El hecho es que es una historia que se repite en algún momento. En cualquier país, en cualquier región pueden ocurrir desastres que simplemente rebasan todo tipo de preparación y conciencia. Y eso ocurrió con el desastre del Ruiz, que era demasiado grande para lo que el país en ese momento había desarrollado en conciencia y recursos.

Fue el primer desastre volcánico en muchísimo tiempo. Había ocurrido antes en Puracé, en los años cuarenta; y Doña Juana, en 1900, pero fueron desastres relativamente pequeños que no trascendieron a la conciencia nacional. Lo importante en estos casos es el aprendizaje, las lecciones, y que cuando vuelva a ocurrir ya se pueda reaccionar adecuadamente.

En el año 1987 se comenzó a trabajar en la Red Sismológica Nacional, y con la legislación el Sistema le permitió al grupo académico incorporarse de alguna manera a los esfuerzos que se estaban emprendiendo en el momento. A partir de ahí nació el compromiso con el Sistema Nacional de Alerta de Tsunami. Se pudo trabajar en volcanes y sismos, de manera que ese componente de involucrar al ambiente fue realmente importante.

El hecho de responsabilizar directamente a los municipios y comunidades, que son el primer nivel, fue importantísimo. En su momento esa legislación fue demasiado dura porque prácticamente amenazaba a los alcaldes con cárcel en caso de no cumplir ciertas obligaciones en prevención de desastres que luego se 'suavizó'. Pero fue muy im-

En este nuevo fragmento de la charla con Hansjürgen Meyer para esta publicación, el científico habla de los cambios fundamentales en la cultura de gestión del riesgo tras la ley 46 y el decreto 919. Un testimonio que resulta revelador para construir el contexto de la gestión de riesgo y la atención de desastres en Colombia.

A la izquierda.

Largas filas de los sobrevivientes y damnificados para recibir ayuda. Cuando ocurrió la tragedia de Armero en Colombia no existía una entidad que se especializara en la prevención y atención de emergencias.

AFP • Joaquín Villegas

portante porque involucró al primer nivel de la nación: los municipios y comunidades directamente. Es un proceso que todavía va en curso y que nunca termina, pero ahí fue donde empezó.

Colombia tiene riesgo sísmico en, más o menos, la mitad de su territorio: el territorio andino y en las costas tienen una gran diversidad de fallas geológicas activas. O sea que hay muchas partes del territorio andino, que es la región más poblada del país, en donde en cualquier momento pueden ocurrir sismos. La historia lo demuestra. Si se mira la historia de los últimos 100 o 200 años prácticamente no hay ninguna región de país que haya quedado sin ocurrencia de sismos fuertes.

El riesgo del tsunami, hasta donde la historia nos demuestra, básicamente afecta al Pacífico, sobre todo la parte del sur. En el Caribe actualmente se está estudiando, pero se puede decir con toda certeza que el nivel de amenaza de tsunami es muy inferior respecto a la Costa Pacífica, donde hay una falla de primer orden con un potencial de magnitud superior a 8, que recorre toda la costa de Suramérica, desde Panamá hasta casi el sur de Chile; y a lo largo de toda esa falla, 4.500 kilómetros, hay potencial y ocurrencia de sismos muy grandes y esos sismos en zonas oceánicas siempre tienen el potencial de causar tsunamis. De hecho en el Código Colombiano de Sismo Resistencia se le asignan valores más altos a la franja del Pacífico.





Diversas voces coinciden en que la tragedia de Armero se puede entender como un antes en la atención de emergencias en Colombia.

EFE • Mauricio Dueñas Castañeda

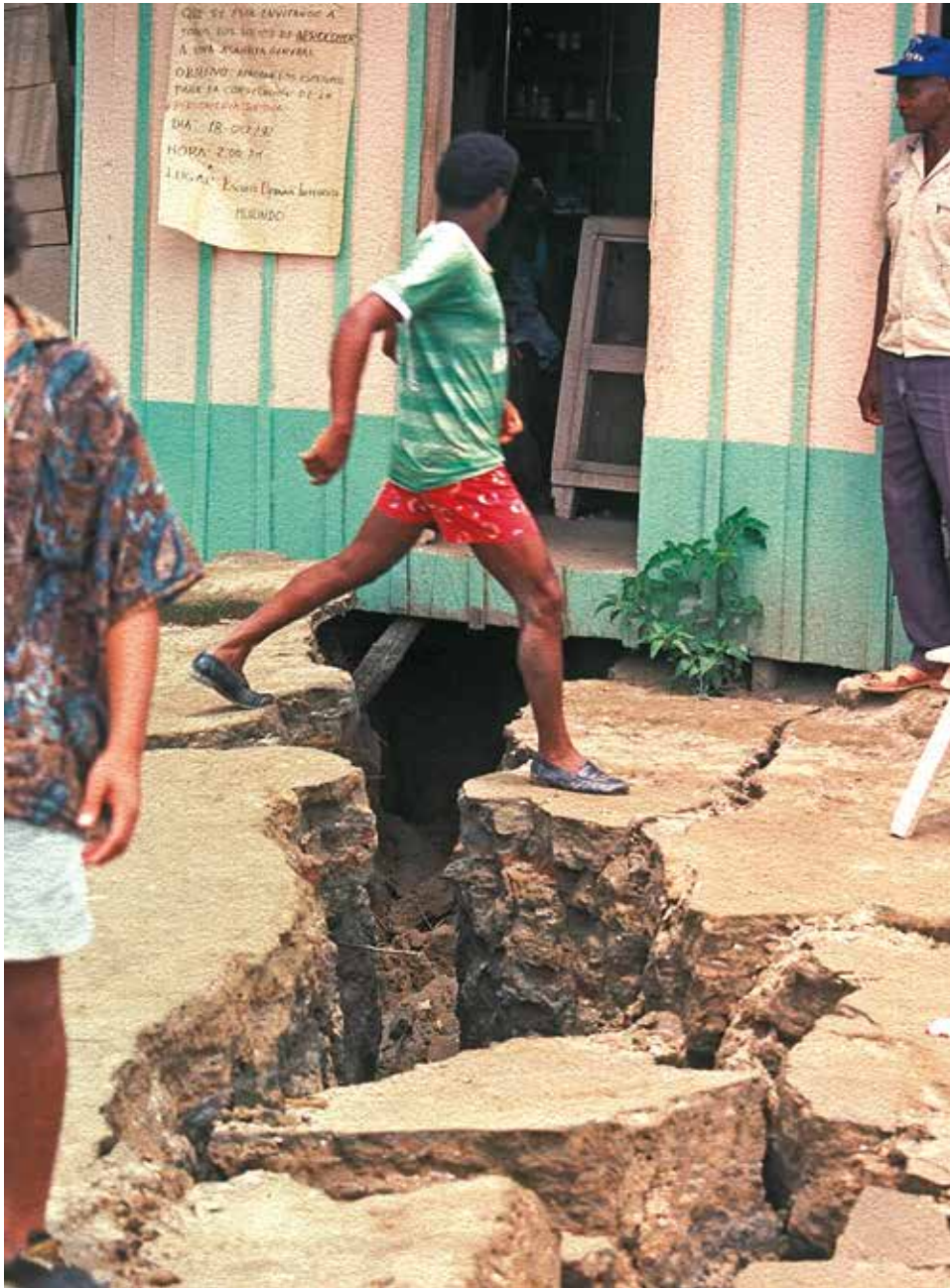


07.

MURINDÓ: TERREMOTO DOBLE

El río Atrato en todo su esplendor. El sismo de 1992 en esta región de Antioquia y Chocó es tomado como caso de estudio por la devastación en zonas de reserva natural.

AFP • Luis Robayo



Las calles de Murindó, Antioquia, tras el sismo. Las grietas daban cuenta de la intensidad y su poder destructor.
El Espectador

Eran las 4:32 minutos de la madrugada cuando un crepitar profundo, un sonido agudo y ronco, surgió del subsuelo. Lo que siguió, apenas segundos después, fue el primer temblor de tierra que despertó a todo Murindó y despabiló de espanto a los pocos que estaban despiertos. Dicen que nadie en ese pueblo del Urabá antioqueño se quedó sin sentir la ondulación trepidante de 6.6 en la escala Richter. Los techos y las paredes traquearon al límite y más de la mitad de las viviendas quedó con enormes grietas.

Ocurrió la madrugada del 17 de octubre de 1992. Algunos corrieron desesperados rumbo al parque central, atendiendo como por inercia las voces de alerta que daba Armodio Quejada, uno de los líderes del pueblo⁶⁵. Sobre las 5:00 de la mañana miles de gentes, quizá la mitad de los 2.500 habitantes del pueblo, se apretaban en el parque central, donde las voces hervían por entre el único tema posible: se sintió muy fuerte, mi casa se movía, yo sólo pensé en correr, es un milagro que no haya muertos.

Eliecer Campillo, el alcalde de Murindó, habló con periodistas que lo llamaron de Medellín y Bogotá. Confirmó que no había heridos ni víctimas fatales, contó que algunas grietas en las calles llegaban al metro de profundidad y entregó el primer balance del Comité Local de Emergencias: 104 familias perdieron su casa; el hospital y el colegio quedaron destruidos; la iglesia y el palacio municipal sufrieron daños de consideración⁶⁶. «Esto es terrible», se le oyó decir.

Cuando amaneció del todo quedó en evidencia otro problema: zonas afectadas por inundaciones, producto del desbordamiento del río y del colapso de varios de los pozos sépticos, único recurso sanitario en el pueblo. A esa hora se intentaba algún contacto con las veredas, porque se hablaba de daños en las casas y se sabía que muy cerca de allí, en Vigía del Fuerte, Antioquia; y Bellavista, Chocó, también habían sentido el temblor de la madrugada y la situación era similar: casas con grietas y calles inundadas.

65.
Con información de Jorge Iván García, quien firma la nota *En Murindó aún tiembla*, publicada en el diario *El Tiempo* el 18 de octubre de 1992.

66.
Entrevista con Eliecer Campillo, entonces alcalde de Murindó, para este proyecto editorial: junio 2016. También se cita información del artículo *Terremoto sin muertos*, del diario *El Tiempo*, 18 de octubre de 1992.

Omar Darío Cardona era el director general para la Prevención y Atención de Desastres. Esa mañana, tras una evaluación rápida y luego del reporte que recibió de los comités locales, con la advertencia de que según lo confirmado sólo había daños materiales y pánico en las calles, quiso convertir la situación en la oportunidad de poner en

circulación el tema de la prevención sísmica. «Salimos en todos los noticieros —recuerda Cardona⁶⁷—, repartimos las cartillas que teníamos hechas».

Mientras tanto, no paraba de temblar. Pero muchos de quienes se resistían a abandonar la plaza del pueblo ni siquiera sentían los nuevos sismos: como el efecto del avezado navegante y el barco. El caso es que los expertos entendieron lo que ocurría como un escenario de réplicas naturales e inevitables después del sismo. Llegó la noche de nuevo, Antioquia movilizó brigadas de expertos y paquetes de ayuda para los afectados, la Oficina de Atención y Prevención de Desastres alcanzó a anunciar que, muy probablemente, los temblores iban a bajar poco a poco en intensidad.

Y en Murindó había quienes miraban, con incertidumbre y desconuelo, sus casas maltrechas y medio caídas, las grietas profundas. Pero lo peor estaba por pasar.

A las 11:12 minutos de la mañana del domingo 18 de octubre ocurrió el verdadero terremoto. La magnitud fue 7.2 y estuvo ubicado prácticamente en el mismo sitio del primero: a 32 kilómetros de profundidad; es decir, en la zona que los expertos llaman «el límite inferior de los sismos superficiales», con epicentro en las cabeceras de los ríos Coredó y Murindó; «sobre la traza de la falla de Murindó, debido aparentemente a un desplazamiento de esta última»⁶⁸. Quienes creyeron en Murindó que se habían acostumbrado a los movimientos de tierra debieron aterrizar en esa realidad de gritos y pánico, techos y muros en el piso, y todo el pueblo —todo, según lo certificó varios años después un grupo de expertos—; todo Murindó quedó en tierra.

Definir un número exacto de víctimas fue imposible. El terremoto alcanzó zonas profundas en la selva, lejanas e incomunicadas. Las llamadas por teléfono eran imposibles en decenas de corregimientos y veredas, donde el único camino de acceso posible era una trocha o el bravo y caudaloso río. En esos puntos el terremoto ocurrió, pero en la Colombia de las ciudades y de la capital eso sólo se supo días después. «En términos de afectaciones directas sobre los seres humanos, los pocos datos disponibles hablan de veintiséis personas muertas y ochenta heridas»⁶⁹.

67. Entrevista con Omar Darío Cardona para este proyecto editorial. Mayo de 2016. En este capítulo y en el siguiente las distintas citas de Cardona pertenecen a ese diálogo.

68. ERN, 2004, página 1-40.

69. ERN, 2004, página 1-41.

Y uno de los problemas, aquel mediodía del domingo 18 de octubre, era que seguía temblando. Mientras tanto, las autoridades intentaban evaluar los daños. Rápidamente se supo que uno de los hechos más graves, producto del temblor, había ocurrido en San Pedro de Urabá. Allí el movimiento provocó la erupción del volcán de lodo Cahual con un saldo trágico: 4 desaparecidos, 37 quemados y 7 viviendas consumidas por las llamas⁷⁰. Y la lista de pueblos y corregimientos afectados crecía con las horas: una niña muerta en una vereda de Vigía del Fuerte. Daños serios en el acueducto de Bajirá y colapso del puente Villa Arteaga, en Mutatá, lo que dejó incomunicada a Medellín con el resto del departamento.

Justo allí, en Medellín, la capital de Antioquia, el terremoto causó daños de consideración: fue la ciudad del país más afectada. Hubo daños en 243 inmuebles, entre locales comerciales, iglesias, teatros y residencias⁷¹. En veinticinco de ellos los estragos fueron severos. Una veintena de las edificaciones públicas de la ciudad resultó con daños y, lo más grave en cuanto a infraestructura, ocurrió en las escuelas, ya que 64% de las 247 de la capital antioqueña sufrieron consecuencias.

«En Medellín, las autoridades informaron que 50 personas resultaron lesionadas y con traumas y *shocks* nerviosos, ocasionados por el pánico», reportaba el diario *El Tiempo* en su informe sobre el segundo temblor⁷². En el resto de Antioquia, las consecuencias fueron un poco más moderadas, aunque de consideración en Vigía del Fuerte, Urrao, Apartadó, Carepa y Chigorodó.

Otra de las capitales afectadas fue Quibdó, donde los daños se reportaron en 5 colegios y 17 escuelas —cuatro en zonas rurales—. Aunque para el caso del verdadero impacto en la capital de Chocó, y del resto del departamento, especialmente los municipios de Bojayá y Riosucio, persiste la tesis de que pudo existir un sub-registro. El caso es que la ciudad y el departamento se afectaron no sólo por estructuras colapsadas sino con un fenómeno llamado deformación de suelos.

Porque tras el segundo sismo, y producto de la secuencia de temblores que no paraba, ocurrió un grave estrago que se calculó y determinó con certeza sólo con los análisis posteriores. La vibración constante del suelo removió una amplia capa de vegetación selvática en uno de los santuarios naturales del mundo. Por eso, lo que ocurrió entre el 17 y 18 de octubre fue tomado como un caso de análisis por

70.

Con información de *Pánico por segundo temblor*, artículo del periódico *El Tiempo* del 19 de octubre de 1992.

71.

El reporte de daños en las distintas regiones, Medellín, Quibdó, Chocó y Antioquia cuenta con datos de la Consultoría ERN, de 2004, que a su vez tiene como fuente principal en este apartado la investigación de Fernando Ramírez y Mauricio Bustamante, uno de los más sólidos estudios que existe sobre los sismos del Atrato, en 1992.

72.

El Tiempo: Pánico por segundo temblor.





Una de las consecuencias del sismo de 1992 fue que dejó incomunicadas a las comunidades por su principal vía: la fluvial. Así es el transporte en el río Atrato.

EFE • Mauricio Dueñas



Uno de los embarcaderos del río Atrato. En 1992, las aguas embravecidas por el sismo impidieron por varios días el transporte de pasajeros.

AFP • Luis Robayo



la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Las conclusiones están en el documento titulado *Terremotos en el trópico húmedo*, y el capítulo especial sobre el caso colombiano se llamó ‘Los sismos de octubre de 1992 en el Atrato Medio, Colombia’, escrito e investigado por Fernando Ramírez y Mauricio Bustamante.

Lo primero que hicieron los investigadores fue clasificar la zona de impacto en tres grandes regiones. La de Urabá, calificada de «planicie aluvial, con suelos altamente productivos sobre todo en producción de banano, pero con condiciones de vida precarias para los pobladores. En estas condiciones, los efectos de los sismos de 1992 son sólo un factor que se agrega a la situación de violencia social»⁷³. Según los investigadores, en esta región no hubo pérdidas productivas importantes tras el sismo.

La segunda región clasificada fue la andina del occidente de Antioquia, donde la zona afectada estaba dedicada a prácticas de explotación agropecuaria de ladera, «con excepción de algunas áreas dedicadas al café y cultivo de frutales». Y el Atrato Medio, que hace parte del llamado Chocó biogeográfico, considerada una de las regiones del mundo con mayor grado de biodiversidad y excepcionalmente rica en especies endémicas: allí fue el mayor daño del sismo.

Una de las principales tesis del trabajo de Ramírez y Bustamante fue que lo ocurrido en el Atrato es un ejemplo de que un evento no sólo es catastrófico en términos de pérdidas humanas o infraestructura física y cultural; puede ser, y aquí la novedad, muy grave para la conservación del medio ambiente y la naturaleza. Estos efectos colaterales no son los más identificados ni estudiados en las academias dedicadas al tema. Por eso, los sismos del Atrato en Colombia adquieren un interés mundial. Ramírez y Bustamante lo explican así:

*Tradicionalmente se han correlacionado los sismos más con pérdida de infraestructura urbana y vivienda, elementos medibles económicamente, que con las pérdidas ambientales que ellos pueden generar y con el impacto de la afectación ambiental sobre las condiciones de vida de determinado tipo de comunidades. En el caso que nos ocupa, un impacto importante sobre la región del Atrato Medio y de la vertiente occidental de la Cordillera Occidental ha sido el que se dio en zonas de bosque natural*⁷⁴.

73.
Ramírez y Bustamante.
Página 145.

74.
Ramírez y Bustamante.
Página 155.



Esta es una de las imágenes icónicas tras la masacre de Bojayá, Chocó, por un enfrentamiento entre paramilitares y la guerrilla de las Farc (un hecho que dejó más de 110 muertos, el 6 de mayo de 2002). Los habitantes de ese municipio también sufrieron las consecuencias del sismo de Murindó en 1992, hecho que en su momento fue destacado como una trágica paradoja.

AFP • Luis Robayo



En San Pedro de Urabá el sismo provocó la erupción del volcán de lodo Cahahual. Luis Fuentes y su hijo sufrieron graves quemaduras. Foto retocada para resguardar la identidad de un menor de edad.
AFP • Roberto Schmidt

Y a su vez uno de los ejemplos de esa premisa está en los suelos destruidos tras el segundo sismo. Según esa investigación, en la zona del epicentro, es decir el Atrato Medio, el efecto fue notorio en deslizamientos, taponamientos de ríos, crecientes súbitas e inundaciones. Además hubo daños graves en cuencas hidrográficas, por deslizamientos superficiales, lo que destruyó la cobertura boscosa, «en una zona de gran diversidad biológica»⁷⁵, además de la destrucción y arrasamiento del suelo agrícola. De esa manera, los sismos tuvieron efecto sobre las viviendas de las comunidades, sobre las zonas de sus cultivos, y en los bosques ancestrales e invaluable.

Otro problema se presentó porque el suelo arrasado, por las persistentes vibraciones, terminó en forma de empalizadas y todos los sedimentos desprendidos de la capa vegetal fueron a dar a las fuentes hídricas. Esa circunstancia afectó de manera contundente la agricultura y el transporte fluvial (el principal) en la región. Los suelos clasificados por los expertos como limosos, sufrieron lo que se conoce como procesos de licuación debido a la vibración sísmica. «El efecto principal de la licuación, marcado por el agrietamiento, es la generación de asentamientos diferenciales y pérdida de la capacidad de soporte del suelo»⁷⁶.

En otras palabras, la cadena de sismos convirtió el suelo de una parte de Antioquia y Chocó en una gelatina en la que todo lo sostenido se derrumbó. Esos datos tan precisos, como los de Ramírez y Bustamante, no se tenían aquel domingo 18 de octubre, sobre el mediodía, cuando no paraba de temblar, y cuando una de las pocas certezas que había es que la cadena de sismos podía tener alcances muy peligrosos. «Cuando el sismo es muy grande, siempre tiene réplicas. Pero el primero era un premonitorio —reconoce hoy Cardona—. Y como era bastante fuerte, yo pensé que ese era el grande. Y resulta que el otro fue mucho más grande: por lo menos treinta veces más energía. Ese fue el que hizo los daños graves».

En la entrevista que el entonces director de Prevención de Desastres dio para esta publicación, revela detalles hasta ahora desconocidos de esa crisis. Cuando ocurrió el segundo y más grave evento, recibió una llamada del Observatorio Sismológico de Occidente en la que le notificaban que no iba a parar de temblar, en el corto plazo. «Y las réplicas en este momento son continuas», le dijeron los expertos. En ese momento faltaban menos de cuatro horas para que iniciara

75.
Ibidem.

76.
Ibidem.

una nueva fecha del fútbol profesional colombiano. «Y yo pensaba —recuerda hoy Cardona—: ¿qué pasaría si llegara a temblar y todo el mundo estuviera en partidos de fútbol?».

En esa duda surgió una de las decisiones más difíciles de tomar en esa jornada: había que cancelar los partidos de fútbol. Era un riesgo muy alto llenar los estadios de hinchas, con una falla sísmica en plena actividad en el occidente colombiano. Cardona le contó esa idea a Miguel Silva, el secretario privado del presidente César Gaviria Trujillo. El funcionario elevó las consultas del caso. «Me llamó el presidente Gaviria y me preguntó: ‘Omar Darío... ¿qué es lo que usted quiere hacer?’. Apenas le conté me respondió que el Director Nacional de Prevención y Atención de Desastres tenía la autoridad para eso».

Cardona sabía que el papel del Sistema no es de mando sino de coordinación, y que una de las filosofías del decreto 919 fue privilegiar la estructura local sobre la nacional. Entonces decidió que no emitiría una prohibición sino una recomendación para todos los alcaldes del país: les pediría que estudiaran la posibilidad de aplazar los partidos de fútbol. De inmediato, fue solicitado en entrevistas por todos los periodistas deportivos del país, que a esa hora ya estaban en cabina y se preparaban para narrar el partido de la tarde. La conclusión de Cardona hoy es que la actitud de prevención primó sobre cualquier otra: «un momento histórico: todos los alcaldes colaboraron».

El comunicado que emitió Prevención de Desastres, en cumplimiento de la orden presidencial, explicaba en las primeras líneas los alcances del evento de las 11:12 de la mañana. Luego lanzaban la recomendación sobre los partidos de fútbol de esa tarde. El texto decía:

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que existe la probabilidad de que se repitan nuevos sismos conocidos como réplicas, el director general para la Prevención y Atención de Desastres recomienda a los alcaldes postergar la fecha futbolística y los demás eventos deportivos y de afluencia masiva previstos para el día de hoy en todo el país, con el fin de evitar una emergencia ocasionada por un nuevo sismo o por el pánico que este pueda causar a los espectadores.

Para Cardona, la gran lección de esa jornada es que el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres funcionó. «Habíamos logrado convocar a los medios de comunicación, llamar la atención de

los alcaldes. En lo poquito estaba la concepción de todo el Sistema». Algunos sectores del periodismo criticaron el hecho de que fuera el director de Prevención, y no el Presidente de la República directamente, quien hiciera la coordinación. En otro comunicado posterior, la Presidencia de la República respaldó la decisión de Prevención de Desastres e hizo la misma recomendación a los alcaldes sobre los estadios.

Después de ese domingo sin fútbol, y aunque las réplicas seguían, ahora sí cada vez con menor intensidad, se inició el proceso de reconstrucción. Y ese es otro punto en el que la tragedia del Atrato suscita el interés de los que estudian los procesos de gestión del riesgo en Colombia: por primera vez el Gobierno no creó una institución paralela para coordinar la atención y la recuperación de la zona afectada. Fue exactamente lo contrario de lo que ya había ocurrido tras el terremoto de Popayán y la tragedia en Armero.

Los lineamientos de acción se siguieron de acuerdo con lo consignado en la ley: el modelo de atención fue a través de comités regionales en los departamentos afectados. La operación, sin embargo, tuvo una coordinación nacional, que estuvo a cargo de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y la Confederación Colombiana de Organismos no Gubernamentales. A través de un convenio entre las dos entidades se definió cómo se iba a actuar en la zona.

Se crearon dos unidades coordinadoras llamadas Gerencias del Proyecto de Reconstrucción, articuladas con un comité regional de emergencia «y dependientes del despacho del respectivo gobernador (...) En Antioquia la responsabilidad la asumió un asesor del gobernador. En el Chocó el secretario de gobierno y un equipo asesor contratado para ese efecto»⁷⁷.

Las alcaldías locales y las organizaciones comunitarias pudieron participar en los procesos. El esquema de financiación se organizó bajo un modelo de padrinos municipales. Omar Darío Cardona recuerda cómo funcionaba: «consistía en que todas las entidades del sector privado apadrinaran un municipio. Y había además ONG ejecutoras: hacíamos una combinación entre la [ONG] que manejaba el tema social; la del tema ambiental, vivienda, trabajo comunitario. Y así armamos gerencias de reconstrucción en las que el sector público ponía recursos que llamábamos el 'crédito puente'».

77.
ERN, 2004, página 1-45.



Murindó soportó dos sismos. El primero, llamado por los expertos 'premonitorio'. El segundo generó una destrucción a gran escala en el municipio.

El Colombiano • Clara Elena González



El segundo sismo fue a 32 kilómetros de profundidad, lo que potencializó su poder destructor. Aquí una de las zonas alcanzadas en una escuela del corregimiento de Opogodó, en Condoto, Chocó.
El Colombiano • Hernando Vásquez



El 18 de octubre ocurrió el segundo sismo en Murindó. La magnitud fue 7.2 y la destrucción en gran parte del pueblo.
El Colombiano

El Fondo Nacional de Calamidades generaba esos recursos. Luego el presupuesto era ejecutado por las ONG que Prevención de Desastres había vinculado. Cardona cree que el plan en su momento no fue del todo comprendido. «Armamos un programa de reconstrucción que nunca se entendió ni se vio bien en los medios de comunicación, porque como funcionaba bien, no generaba preocupaciones».

Expertos concluyen que uno de los puntos más positivos del esquema fue superar el paternalismo y la beneficencia, «a cambio del intento de una real participación en la toma de decisiones sobre el futuro de su desarrollo»⁷⁸. Pero esas mismas voces encuentran que uno de los lunares del proceso fue el tiempo que tomó hacerlo efectivo. «Sobre todo en comunidades poco organizadas y con poca o nula tradición participativa»⁷⁹. Ramírez y Bustamante calculan que para todo el proceso de atención y reconstrucción se destinó más de un millón de dólares⁸⁰, lo que fue el equivalente al 0,003% del PIB de 1992.

Ocurrió la madrugada del 17 de octubre de 1992. Eran las 4:32 minutos cuando la vida dejó de ser la misma para las cerca de 2.500 gentes que esa mañana estaban en Murindó; aquel punto a orillas del río del mismo nombre en donde se unen Antioquia y Chocó de manera profunda. La voz del alcalde Campillo o del enérgico y decidido Quejada quedaron como registro. El domingo sin goles resultó la gran anécdota y un Sistema recién fundado a prueba, la gran conclusión. Tiempo después, otro crepitar y un nuevo sonido de las entrañas de la Tierra nuevamente ocuparía a Colombia. Pero para eso aún faltaban dos años.

78.
ERN, 2004, página 1-45.

79.
Ibidem.

80.
Con TRM de 1992; es decir, 803 pesos colombianos por cada dólar. Ramírez y Bustamante, página 256.





08.

TIERRADENTRO: EL DÍA QUE CAYERON LAS MONTAÑAS

El río Páez después de una avenida torrencial (19 de abril 2007).
De manera similar a lo que ocurrió en 1994, pero menos trágica,
el río creció varias veces su tamaño y destruyó puentes a su paso.
AFP • Mauricio Dueñas



El valle por donde baja el río Páez, a la altura de Belalcázar, Cauca. En el episodio de 1995 se descartó una erupción del Nevado del Huila como causa de la creciente. En 2007 sí se presentó una avenida torrencial por cuenta de actividad en el cráter.

AFP • Carlos Julio Martínez

Al otro lado de la línea, silencio. Los funcionarios de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres marcaban con insistencia el número telefónico, pero al otro lado de la línea sólo había silencio. Ya eran un poco más de la 4:00 de la tarde de aquel 6 de junio de 1994. A las 3:57 minutos, el sismo de magnitud 6.4 en la escala de Richter se sintió en gran parte del país, incluida Bogotá, donde la intensidad fue fuerte. Esa había sido la alerta para iniciar el barrido a través de líneas telefónicas. Según la Red sismológica colombiana, el epicentro estaba ubicado cerca de Dublín, en Cauca, apenas a 10 kilómetros de profundidad: el margen más peligroso posible. La zona afectada es conocida desde tiempos de la colonia como Tierradentro. Y la línea telefónica sin sonido era la de Páez, también en Cauca. Lo que los técnicos en Bogotá no sabían era que la estación de Telecom, único teléfono disponible en todo el pueblo, estaba fuera de servicio desde hacía varios meses.

La anécdota del teléfono dañado parece simbolizar esta tragedia. La lista de cosas, en apariencia insignificantes, que salieron mal es larga. Y lo primero fue, precisamente, la comunicación con las zonas afectadas. Se necesitaron días para que las autoridades, y el país, supieran con exactitud qué había pasado. Mientras tanto, la información era imprecisa y las líneas telefónicas estaban en silencio. La Dirección de Prevención y Atención de Desastres puso en alerta a la Defensa Civil, la Policía y a las Fuerzas Militares: se sabía por versiones fragmentadas y por el reporte de algunos radioaficionados, que en la zona probablemente avanzaba una avalancha.

Entonces la primera hipótesis fue una posible erupción del volcán Nevado del Huila, con el inevitable deshielo posterior y las crecientes súbitas en los ríos: Armero y aquel recuerdo trágico empezaron a ganar terreno en el voz a voz. Pero esa teoría fue rápidamente desechada: el análisis de los sismógrafos del nevado fue suficiente para que los expertos determinaran que eso no era lo que había pasado. Sin embargo, el rumor tomó fuerza y siguió avanzando como otra avalancha.

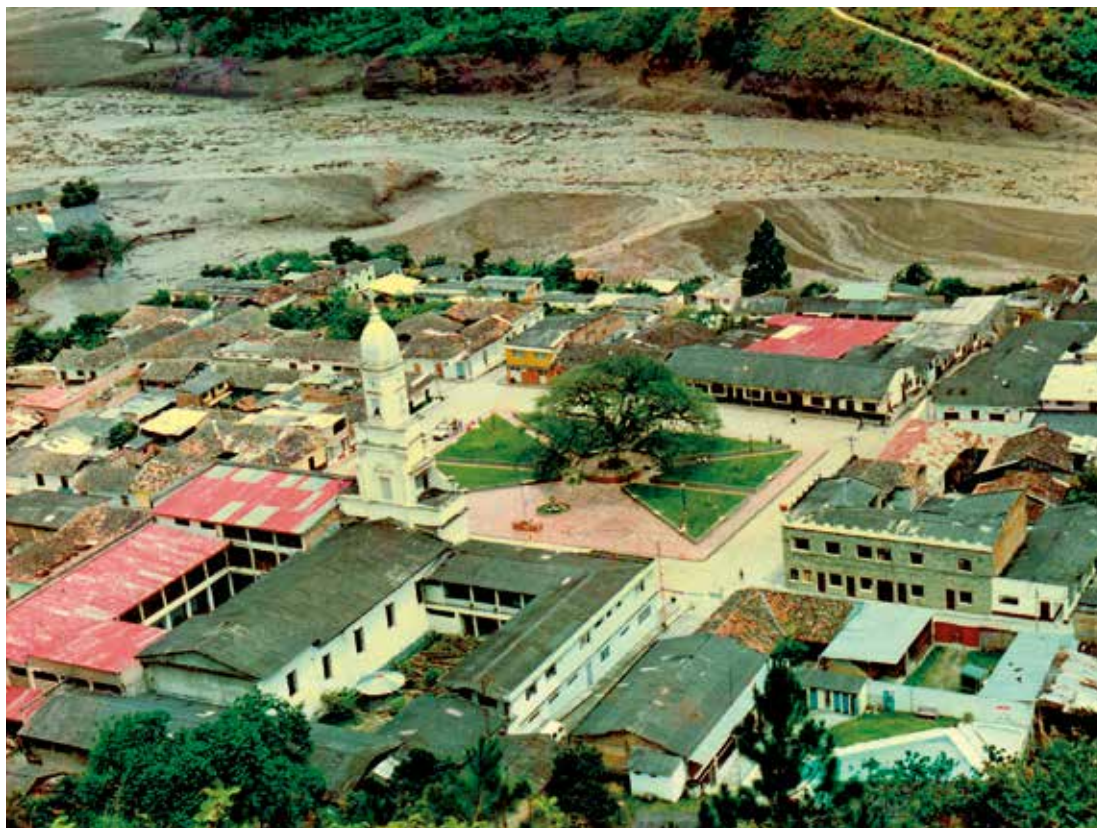
Omar Darío Cardona, director general para la Prevención y Atención de Desastres a esa hora no sabía nada de lo que estaba pasando. Estaba en un avión, que volaba entre Nueva York y Bogotá. Allí, en Estados Unidos, había recibido un reconocimiento en la sede de

Naciones Unidas. Acababa de ser nombrado presidente de la Conferencia Mundial sobre Gestión del Riesgo. «Colombia era un líder de mucho prestigio», recuerda Cardona. Paradójicamente, ese logro ocurría casi simultáneamente con el terremoto de esa tarde. Cardona se enteró de que había temblado, y muy fuerte, cuando se bajó del avión. «A las 8:00 de la noche. Me comunican en la aduana que había temblado más o menos duro, pero no se sabía muy bien».

Cardona fue a la oficina y recibió un reporte de lo que ocurría: la falta de información precisa era el asunto más crítico a esa hora. Pero lo que se sabía sobre una posible avenida torrencial fue suficiente para ordenar que se abrieran las compuertas de la represa de Betania, en Huila: ese punto es el destino natural de los ríos que bajan del nevado del Huila. Un par de horas después, esa misma noche, se confirmó que la versión de la corriente que avanzaba era cierta: una masa gigantesca golpeó la represa. «Se sacó mucha agua, y eso pudo retener todo lo que venía —recuerda Cardona—; porque el miedo mío era que pegara en el lago y se levantara una ola».

La avenida torrencial, el sismo, y el reporte negativo de los equipos en lo alto del nevado, ya permitían construir una hipótesis más clara. Probablemente el terremoto había generado un derrumbe que represó uno de los ríos y luego el agua y el sedimento rompieron el dique y bajaron con fuerza. Esa era una de las conclusiones del Director y los técnicos de Atención de Desastres que estuvieron a la espera de más datos, y analizando los que había, hasta las 4:30 de la madrugada. Quedaron en que a primera hora helicópteros de la Policía y la Fuerza Aérea sobrevolarían la zona afectada para recopilar información de primera mano, y que ellos se reunirían de nuevo a las 8:00 de la mañana, para analizar la situación en comité nacional. Minutos después de que salieron de la oficina iniciaron las llamadas de las emisoras de radio, que ya transmitían sus primeras emisiones de noticias. La otra avalancha, la de la falta de información, seguía avanzando.

Cardona reconoce hoy que haber levantado esa reunión fue un error. Cuando los periodistas llamaron, sólo encontraron a la mujer que servía los tintos en la oficina. Y cuando le preguntaron por los funcionarios, ella se limitó a decir la verdad: «no han llegado». Los periodistas no lo podían creer: Cauca y Huila en emergencia, constantes rumores de un volcán en erupción, y no había nadie en la Oficina



Así se veía la plaza principal de Belalcázar, Cauca, tras el paso de la creciente del río Páez. La panorámica muestra que el río avanzó hasta muy cerca de este lugar y se llevó manzanas enteras.

Luis Schneider Salazar Perdomo



En este inmenso valle, que resultó tapado por el Páez, quedaba la población de Irlanda, Cauca, completamente arrasada. Un número considerable de víctimas vivía en este punto.

Luis Schneider Salazar Perdomo

Nacional para la Atención y Prevención de Desastres. La mujer terminó al aire en la radio, tratando de contestar preguntas. Las críticas para el Director, y para el Gobierno, fueron inmediatas e implacables.

A las 8:00 de la mañana se hizo la reunión prevista. Pero aún faltaba que algo más saliera mal. El coordinador general de Atención de Desastres en Neiva aceptó sobrevolar la zona en el helicóptero de un medio de comunicación. El funcionario no sólo se apartó de sus funciones sino que informó, de manera equivocada, ya que a esa hora los helicópteros oficiales que tenían la misión de verificar no habían regresado. Habló, en directo y a través de la radio, de la supuesta erupción volcánica. Se extendió en hipótesis y explicaciones. Pero no había tal: ya estaba comprobado que el volcán nunca explotó.

Entre tanto, los tripulantes de los helicópteros de la Policía regresaron tras la verificación, con noticias nada alentadoras. Volaron hasta un punto interno en Tierradentro, y pudieron ver la destrucción descomunal producto de la creciente. Había al menos tres pueblos completamente afectados, casi desaparecidos y otros que parecían cortados de un tajo y por la mitad. El equipo de una de las aeronaves incluso aterrizó en Belalcázar, Cauca, y de allí trasladó los primeros heridos.

Era claro que no se trataba sólo de una avenida torrencial. El violento terremoto desestabilizó una amplia zona de laderas en la cuenca de tres ríos: el Páez, el Moras y el San Vicente. Las fuertes lluvias de los días previos tenían los terrenos inestables, lo que maximizó el efecto del sismo. En un área cercana a los 400 kilómetros cuadrados se produjeron miles de deslizamientos simultáneos que se fueron juntando y conformaron un gran flujo de escombros, rocas, árboles caídos y vegetación arrasada. La gran ola de material bajó por la cuenca del Páez, llegó al Magdalena y, finalmente, se depositó en Betania. Pero antes, arrasó con todo a su paso.

Además de impactar fuerte a Belalcázar, borró del mapa a Irlanda y Tóez; acabó con medio Páez y alcanzó de manera grave también a Inzá, Toribio, Jambaló, Silvia, Caloto, y Caldon: todo esto en el Cauca. Y más adelante, cuando avanzó en Huila, afectó a Tesalia, Paicol, Íquira, La Plata y Yaguará. Se calcula que más de 1.100 personas murieron por la creciente súbita: hubo quienes no notaran nada distinto a un

torrente que llegó y los sepultó vivos. Se cree que en Belalcázar la tragedia pudo ser mayor, pero semanas antes del terremoto la comunidad había participado en un simulacro, por posible erupción del Huila, y antes de que llegara la avenida torrencial centenares de habitantes alcanzaron a resguardarse en las partes altas.

Pero a esa hora de la mañana del 7 de junio, un día después de la tragedia, esos detalles y esas cifras aún no se conocían. La decisión del comité fue enviar a la zona un avión tipo Hércules de la Fuerza Aérea con ayudas en especie. La decisión fue polémica porque, según los protocolos del propio Sistema, la solicitud de ayuda debía venir del propio municipio afectado. «Todo estaba saliendo mal», reconoce más de veinte años después el entonces funcionario a cargo de la situación: Omar Darío Cardona. Lo cierto, a pesar de la traba jurídica dentro del propio Sistema, es que el evento había desbordado completamente las capacidades locales y quizá en muchos puntos no había ni siquiera alguien en posibilidad de tramitar ayuda.

La desinformación y la falta de datos precisos se mantuvo. Aquella otra avalancha, tan incontenible como la física. La Dirección Nacional del Sistema se demoró mucho en emitir información que permitiera tener una única versión oficial y de paso parar la ola de rumores. El primer comunicado se emitió 28 horas después de ocurrido el desastre. «Fue un error de comunicación», Cardona no duda en reconocerlo y además relata que la oficina tenía los comunicados prediseñados, y era suficiente con actualizar algunos datos para enviarlos. «Todo eso está preestablecido y nada estaba funcionando». Hubo fuertes discusiones en la oficina en Bogotá porque nada salía. Un periodista escondido debajo de una mesa oyó todo y lo relató al aire.

Sólo hasta el tercer día de la tragedia el presidente de la República, César Gaviria Trujillo, viajó a la zona afectada. Lo acompañaban los equipos de comunicaciones de la Presidencia y del Ministerio del Interior, dispuestos a enmendar el error de la falta de información. Cardona también viajó para coordinar las operaciones desde Neiva. La única manera de llegar a la zona afectada era en helicóptero: las aeronaves se internaban en lo profundo de Tierradentro y tras una hora de vuelo ubicaban allí a gentes que pedían auxilio, resguardadas de milagro en pequeñas islas rodeadas de barro.



Así quedó el hospital San Vicente de Paul, de Belalcázar, Cauca, tras la avenida torrencial. En la parte inferior de la imagen se observa que el lodo entró hasta los pasillos del centro asistencial.
Luis Schneider Salazar Perdomo



Panorámica de Belalcázar, Cauca, que sufrió un duro embate del río. Los barrios de las zonas bajas y cercanos al río fueron los afectados.
Luis Schneider Salazar Perdomo



Habitantes del corregimiento de Irlanda, en Cauca, completamente destruido por la avenida torrencial.

AFP • Roberto Schmidt

«¿Y usted, qué quiere que le diga? Que el río se nos vino encima, que las montañas nos tiraban piedras, que la Tierra se revolcaba y se abría para tragarnos a todos», le dijo Reinaldo Baichué Cuspian, en la Meseta de Tóez, al periodista de la revista *Semana* que llegó a cubrir la historia⁸¹.

Análisis posteriores consideran que el número de víctimas pudo ser mayor, pero influyó el hecho de que la población indígena en la zona tenía la costumbre de «vivir de manera más o menos dispersa y lejos de los cursos de agua. En la tradición mítica de los indios existe memoria sobre la ocurrencia de eventos similares en el pasado (confirmados por los estudios geológicos)»⁸².

El pueblo Nasa o Paez, habitante de la zona, y en gran medida la víctima de la tragedia, planteó un reto sin precedentes para quienes atendían la emergencia. Por ejemplo, los socorristas encontraron un grupo aislado en una montaña, que se negaba a recibir alimentos. Cuando lograron entablar diálogo y preguntarles qué ocurría a los *walas*, o médicos tradicionales, los líderes de la comunidad explicaron que el pueblo estaba muy asustado y necesitaba un poco de tranquilidad: para eso requerían sal en grandes cantidades. Según su tradición, el espíritu se apaciguaba viendo sal. Atención de Desastres tuvo que proporcionarles lo que necesitaban para que, una vez serenos, recibieran los alimentos.

Cuando el Presidente y las autoridades de Bogotá llegaron a la zona, se encontraron ese complejo contexto cultural, mezclado con otro elemento que elevaba aún más el nivel crítico de la situación. El desastre ocurrió en una zona con fuerte presencia de guerrilla, específicamente de las Farc. Según Cardona, uno o varios campamentos guerrilleros habrían sido arrasados por la corriente, con un número indeterminado de muertos. El Ejército estaba en la zona, al parecer, buscando el campamento de un frente completo, o una caleta con armas. A la postre, este se convertiría en uno de los grandes misterios de esta tragedia.

Y entretanto seguían las críticas al Sistema en medios de comunicación. Los periodistas exigían cifras exactas de muertos y desaparecidos y para la Oficina de Atención era difícil explicar que era información que hasta ahora se recopilaba, en medio de la complejidad geográfica y de todas las circunstancias adversas posibles. La

81.
Revista *Semana*. *El valle de la muerte*, publicado el 11 de julio de 1994.

82.
ERN, 2004, página 1-51. Cabe destacar que dos de los investigadores en ese grupo están entre las voces más autorizadas para hablar del Terremoto del Páez: Omar Darío Cardona, entonces director de DGPAD, y Gustavo Wilches-Chaux, primer director de la Fundación Nasa Kiwe. Los dos, como se ha dicho, son fuentes testimoniales de este proyecto, en entrevistas exclusivas para el mismo.

crisis derivó en que tres días después de la emergencia, el 9 de junio, el presidente Gaviria Trujillo expidiera el decreto 1178 para declarar el estado de emergencia. Lo paradójico es que la ley 919 le daba las herramientas para atender la emergencia, pero el mandatario prefirió ese otro camino, amparado en el artículo 215 de la Constitución Nacional.

El estado de emergencia, además, habilitó al Gobierno para crear una oficina encargada de atender la emergencia. La llamó Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y nombró en la dirección a un hombre de la región: el académico y experto en temas ambientales y en gestión del riesgo, Gustavo Wilches-Chaux. Su primera ejecutoria fue cambiarle el nombre: le puso Nasa Kiwe, que en lengua nasa significa «tierra de la gente».

En una semana se tomaron decisiones contrarias a lo consignado en el decreto 919: el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres se había creado, cinco años atrás, precisamente para no tener que crear entidades satélite, ni recurrir al estado de emergencia, porque la propia ley definía qué era una situación de desastre y calamidad. Cardona, quien había participado en el nacimiento del Sistema, ahora presenciaba su punto más crítico. Dice que se opuso radicalmente a las dos medidas, que presentó la renuncia y que no le fue aceptada.

El Congreso de la República también quedó habilitado para legislar de urgencia. Entonces fue expedida la ley 218 de 1995, que otorgó beneficios fiscales y arancelarios a municipios como Neiva y Popayán, condonó deudas a los afectados y propuso la reconstrucción industrial de la zona afectada. Como ocurrió con las leyes del mismo tipo, posteriores a la tragedia del Armero, su verdadera efectividad fue criticada. En este caso se cuestionó, por ejemplo, el impulso a la industria, aunque la zona afectada era principalmente una reserva forestal.

El caso es que cuatro meses después de creada Nasa Kiwe, Wilches-Chaux escribió los principios orientadores, en los que aclaraba que la corporación no iba a suplir las tareas del Estado. En el punto dos definía los objetivos y anunciaba que iba a coordinar en asociación con la DNPAD.



Habitantes de la zona afectada por la avenida torrencial del río Páez que fueron evacuados a tiempo. Al fondo, la marca por donde creció y bajó el cauce. Fotografía del 8 de junio de 1994.

AFP • Roberto Schmidt



La avenida torrencial de 2007 en el río Páez recordó la de 1994. Estas imágenes aéreas permiten reconstruir el paso de las dos corrientes. La primera, la más trágica de ellas.
EFE • Ingeominas



Belalcázar, Cauca, visto desde el aire en 2007, horas después del evento que recordó los hechos trágicos de 1994 pero que –por suerte– no tuvo los mismos alcances trágicos.
EFE • Rafa Salafrañca

Un año después escribió un nuevo documento en el que, gracias a la experiencia recogida, por primera vez hablaba del impacto real de la tragedia sobre los habitantes y las comunidades de la zona y el reto de la atención. El complejo operativo de evacuación, por ejemplo, que se cumplió 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»⁸³. En total, dice el autor, 1.600 familias fueron ubicadas en albergues.

Ese desarraigo fue uno de los retos más grandes para esa comunidad, según consignó Wilches-Chaux en ese informe. Fue toda una «expulsión de la tierra / de la ‘madre’», pues para esas comunidades la experiencia resultó «particularmente traumática (...) 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»⁸⁴.

83.
Wilches-Chaux, 1995, página 76. En este y en los párrafos posteriores Wilches-Chaux es citado desde la revista *Desastres y sociedad* (publicación de La red de estudios sociales en prevención de Desastres en América Latina); enero-junio 1995 / No.4 / Año 3. Número especial: Cauca y Huila, Colombia: Junio 1994 – Junio 1995.

Hubo casos particularmente difíciles, según el entonces director de Nasa Kiwe, como los de los indígenas evacuados de la alta montaña y albergados en municipios como La Plata, Huila, en condiciones de clima adversas y desconocidas; o las cientos de familias separadas por la tragedia, «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»⁸⁵.

84.
Wilches-Chaux, 1995, página 77.

El artículo de la revista *Semana*, publicado apenas días después de la tragedia, hablaba de un estudio del Inderena que «había registrado la forma como en esta región —tal y como sucede en muchas otras del país— el avance de la deforestación está convirtiendo las otrora sólidas montañas en castillos de arena»⁸⁶. En las líneas posteriores, el artículo hablaba de los cultivos de coca en la región, uno de los detonantes de la deforestación, que ocurría a gran escala, no sólo para la siembra ilícita —además de coca, amapola, escondida entre cultivos de maíz—, sino para para actividades agropecuarias y ganaderas sin control.

85.
Wilches-Chaux, 1995, página 77.

86.
Revista *Semana*. *El valle de la muerte*, publicado el 11 de julio de 1994.

El Inderena también había advertido «sobre la posibilidad de que en el cañón del río Páez pudieran ocurrir ese tipo de fenómenos»⁸⁷. Y el caso es que los deslizamientos fueron, incluso, de montañas completas. Dicen los autores de ERN: «No siempre un terremoto produce una destrucción geo-ecológica tan extensa y considerable, lo cual constituye uno de los rasgos característicos de este desastre»⁸⁸. La destrucción ecológica fue calculada en 40.000 hectáreas, gran parte de ellas en el Parque Nacional Natural Nevado del Huila. Ingeominas entregó reportes en los que se contabilizaron en total 3.002 deslizamientos sólo en los municipios de Inzá y Páez⁸⁹.

El caldo de cultivo, como ocurre en los días que preceden tragedias, era irreversible: complicada situación social, medio ambiente impactado por la mala intervención del hombre y precarios medios de comunicación en la zona. El antropólogo Diego Cagüañas ha dedicado varios años al estudio de esta tragedia. A la hora de hacer un balance cree que la tragedia de aquel 6 de junio no hizo más que desnudar la compleja problemática que ya vivía una región: «la problemática de los terrenos usados en ganadería extensiva y los cultivos no nativos hacía que la capa vegetal nativa se perdiera, y que se quedara sin árboles para detener la tierra»⁹⁰.

Las lecciones fueron contundentes. Para el Estado, para el Sistema, que falló, y que, como una de esas montañas inestables de Cauca, también cayó y sucumbió ante decisiones políticas; para el país centralizado y urbano, que vio con sorpresa que existían territorios que ni siquiera conocía y donde la única línea telefónica podía quedar en silencio durante meses por los daños en las redes; y para las propias comunidades nativas, pues para ellos la tragedia y la pérdida de seres queridos y tierras dejó una profunda reflexión.

La reveló Wilches-Chaux, en aquel informe de gestión del primer año de funcionamiento de Nasa Kiwe. Escribió allí: «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 paeces, para sus líderes y pensadores representa un llamado de la Madre Tierra y de Juan de Tama a los paeces para obligarlos a retornar a sus valores (...)»⁹¹.

87.
ERN, 2004, página 1-40.

88.
Ibidem.

89.
Ibidem.

90.
Entrevista con Diego Cagüañas para esta publicación. Mayo de 2016.

91.
Wilches-Chaux, 1995, página 77.

El día que el lodo se llevó todo, quedó planteado un escenario definitivo para los habitantes ancestrales de esa tierra. «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», escribió Wilches-Chaux⁹². Dice la leyenda que el líder supremo apareció en medio de las aguas turbulentas de una quebrada, en los años en que los españoles llegaron para invadir sus territorios. Eso hace pensar a quienes han analizado esta cultura, que lo que trajo al cacique Tama fue una corriente de fuerza inusitada como la que ahora los golpeaba, en ese tiempo también, quizá, producto de una erupción del volcán del Huila. La creciente primigenia, en todo caso.

Los viejos *walas* emprendieron la ruta mítica a la laguna de Tama para hacer la interpretación. El país, a su modo, también tuvo que iniciar su propia ruta de reflexión. El Sistema de Atención de Desastres, que había nacido apenas un par de años atrás, ya estaba en crisis y requería una urgente revisión. El camino de descenso, que con esta tragedia iniciaba, ya era imparabable. Pero se necesitaría una inundación descomunal, la más fuerte en la historia de Colombia, para poder entenderlo.

92.

Ibidem.

«UN PROCESO MUY COMPLICADO»

GUSTAVO WILCHES-CHAUX



Yo estuve dos años en la corporación. Se hicieron cosas importantes y nunca me preocupé por seguirle los pasos. Recuerdo que el desastre ocurrió un lunes festivo. Ese día iba camino a Cali porque estaba trabajando con el «proyecto biopacífico». El miércoles me enteré de que se había creado una corporación para manejar ese desastre. El jueves en la noche, en el programa *En línea*, que dirigía Paulo Laserna Philips, se dedicaron a hablar sobre el terremoto del Páez y la gente podía llamar a opinar. Recuerdo que era medianoche y llamé para decir que me había enterado de que el Gobierno había creado una corporación para manejar ese desastre. Y a mí me parecía un error. Porque teníamos un Sistema nacional que había que fortalecer y, segundo, porque ahí había un tejido muy fuerte de organizaciones y comunidades indígenas muy activas.

El viernes siguiente me llamó Rafael Pardo, que era ministro de Defensa, y me dice: «Gustavo... el Gobierno creó una corporación para manejar ese desastre y lo nombramos director». Entonces yo le dije que un día antes me había opuesto en cadena nacional contra esa decisión. Me respondió que me había escuchado y en ese momento se había acordado de que yo existía.

Viajé a Bogotá para sustentarle todos mis argumentos, para rechazar la oferta y exponer mi idea de que eso no era conveniente. Pardo finalmente me dio un argumento que era muy difícil de rechazar. Me dijo que con esa corporación se estaban estrenando las normas de emergencia ecológica inscritas en la Constitución de 1991, en el artículo 215; que en los tres meses siguientes se iban a transformar esas normas y que yo era aquel que él creía que debía estar en frente de ese reto.

Así comenzó un proceso muy complicado para enfrentar el desastre. Tuvimos una colaboración valiosísima en la etapa de emergencia por parte de, en ese momento, la Dirección Nacional de Desastres: sin eso no hubiéramos podido. Pero fuimos haciendo procesos muy participativos. Y eso se fue traduciendo en resultados. Le cambiamos el nombre, porque al principio se llamaba Corpopaeces. Se le cambió por Nasa Kiwe, que en lengua nasa quiere decir «la tierra de la gente».

Gustavo Wilches-Chaux, como se ha dicho páginas atrás cuando ha sido citado como fuente documental y testimonial de esta publicación, es una de las voces más autorizadas en Colombia para hablar de gestión del riesgo y medio ambiente. Nació en Popayán en 1954. Estudió Derecho y Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad del Cauca, en donde se graduó con una tesis sobre Derecho Ambiental y tiene estudios de posgrado en Oxford y Bristol. Era el director regional del SENA cuando ocurrió el terremoto de Popayán, en 1983, y dirigió el programa de autoconstrucción, una de las iniciativas más exitosas después de la tragedia. En 1992, tras el terremoto de Tierradentro, dirigió la Corporación Nasa Kiwe, para la reconstrucción de la cuenca del río Páez y zonas aledañas. En entrevista para esta investigación abordó varios temas y para este fragmento se seleccionó su respuesta sobre los aprendizajes que dejó esa tragedia y algunos aspectos personales de su participación en la atención de la tragedia de Tierradentro.

A la izquierda.

La operación aérea durante la emergencia de Tierradentro fue compleja y la única opción. En esta imagen, al fondo, el Nevado del Huila.

AFP • Presidencia de la República de Colombia • Miguel Solano

Y después, con el transcurso del tiempo, me di cuenta de que había sido una buena idea, porque las comunidades que estaban afectadas por esa magnitud tenían un solo interlocutor para todos los temas. Teníamos área de salud, educación, infraestructura, ambiental, de tierras, etcétera. Las comunidades tenían un solo interlocutor, incluso para pelear.

Ahí empezó a pasar un tema interesante: si uno se reunía con alguien de Nasa Kiwe y le hacía una pregunta, le daba una respuesta. Luego uno iba y se reunía con alguien de Ingeominas, de las organizaciones indígenas, del Incora o de cualquiera de los actores y le daban a uno la misma respuesta.

Para mí eso fue una maravilla y ojalá en los sistemas logran llegar a eso. Para que la gente de las instituciones no tenga la camiseta de la institución sino que tenga la camiseta de un Sistema o de un proceso.





Amplias zonas de Belalcázar, Cauca, están en la zona de influencia del río Páez. Las evacuaciones han evitado tragedias de mayor magnitud en momentos en que el volcán del Huila ha entrado en actividad.

EFE • Rafá Salafranca



09.

UNA CAPITAL EN RUINAS

Los escombros de las casas caídas en Armenia alcanzaron vehículos.
En las horas posteriores a ese mediodía fatal cientos deambulaban
por las calles en busca de refugio.

AFP • Pedro Ugarte



Decenas de edificios quedaron en el piso en Armenia tras el sismo.
En las estructuras cientos de personas quedaron atrapadas.
AFP • Marcelo Salinas

La fila de carpas verdes es organizada y simétrica. Cada tres o cuatro templetes hay una caneca azul. Los techos exactos, las cuerdas que hacen juegos geométricos y los recipientes alineados le dan al albergue un aire pulcro y respetuoso. Frente a la de Julio Franco Restrepo resalta una palma de areca en su matera. Le confiere cierto aire vivo a la vivienda. En lo que sería el porche de la casa hay una silla. Sobre ella, un letrero de fondo negro y en colores: «venta de ilusiones».

El hombre se tropezó con esa idea seis meses atrás. Aquella tarde de enero 25, en 1999, cuando gran parte de Armenia estaba en ruinas. Franco Restrepo buscaba entre el polvo y los pedazos de muro y entre el hierro y los restos de vida y vio una botella de licor intacta. Lo desconcertó el hecho de que, a pesar de las placas de concreto apiladas y de las edificaciones caídas, un elemento tan frágil como ese se conservara así. La imagen se le quedó y lo acompañó varios días, hasta cuando se le ocurrió que para compartir aquella metáfora y poner en palabras lo que vendría para la ciudad y la región montaría un expendio de ilusiones y moral por kilos⁹³.

Ese día, Armenia, una amplia zona de municipios vecinos y toda la región conocida como el Eje Cafetero fueron asoladas por un terremoto. Ocurrió pasado el mediodía de lo que hasta aquel momento era un apacible lunes: a la 1:19 de la tarde. Para muchos era el lapso del sopor posterior al almuerzo y el cumplimiento de una tradición antigua y arraigada: la siesta. Durante ese instante, cuando todo parece más lento y en ciudades y pueblos de regiones como Quindío y Risaralda las gentes regresan a sus casas, ocurrió el sacudón.

El epicentro fue el municipio de Córdoba, apenas a 11 kilómetros de Armenia, la capital quindiana. La onda que emergió de la Tierra necesitó 20 segundos para causar sus estragos: en casi la mitad del tiempo que duró el evento —9 segundos, según el cálculo posterior— los 6.2 de la escala de Richter estuvieron en su máxima potencia. Un lapso escaso pero muy largo en los relojes del mediodía y suficiente para provocar miles de muertes, dejar una ciudad parcialmente en el piso y causar serios daños en 27 municipios de 5 departamentos⁹⁴. Quindío y concretamente Armenia eran las zonas más afectadas. Sólo allí hubo 1.110 muertos, más de 7.000 heridos y 596 reportados como desaparecidos, según el Departamento Nacional de Estadística. La segunda zona en número de víctimas fatales fue Risaralda, con 70 fallecidos; más de 1.200 heridos y cerca de un centenar de desaparecidos.

93.

Este y otros testimonios de víctimas y sobrevivientes del terremoto del Eje Cafetero fueron tomados del programa televisivo *Un abrazo de esperanza*, de Señal Colombia, emitido en julio 25 de 1999. A lo largo del capítulo también hay extractos del especial periodístico *Armenia, 15 años*, en la edición digital del diario *El País*, de Cali; y otros testimonios producto de entrevistas exclusivas para esta publicación.

94.

De acuerdo con los registros de la Universidad Nacional y el PNUD, en distintas publicaciones e investigaciones, la afectación por el terremoto se extendió así: en Quindío: Armenia, Calarcá, Filandia, Montenegro, Circasia, Pijao, La Tebaida, Córdoba, Quimbaya, Salento, Buenavista y Génova; en Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella; en Caldas: Chinchiná; en Valle del Cauca: Alcalá, Argelia, Bolívar, Caicedonia, La Victoria, Obando, Sevilla, Ansermanuevo y Ulloa; en Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.

Por eso, la marca siniestra que impuso el terremoto de 1999 fue la del sismo con peores daños en una zona urbana en toda la historia de Colombia. Pero a la 1:30 de la tarde de aquel lunes esos datos aún eran desconocidos. El periodista Jaime Tobón Naranjo acababa de llegar a su casa. Había cumplido con puntualidad la rutina de casi todos los días: a las 12:30 del mediodía concluyó su programa en Radio Ciudad Milagro. Luego compartió un café y una charla con amigos y ya estaba en su casa para disponerse a almorzar. Lo primero que sintió fue un ruido de espanto que emergía desde los pisos inferiores del edificio. Confundido y asustado tomó de la mano a su esposa y se apostó con ella en la puerta del apartamento. La abrazó y le dijo:

—Mija... creo que de aquí no pasamos... Preparémonos para un desenlace definitivo.

Lo que jamás olvidó el periodista fue lo que vio al mirar hacia las escaleras: «se movían como si fuera hamacas: a lado y lado». Apenas recuperó un poco el aliento, regresó a su casa y tomó el chaleco, la grabadora y las baterías de reportero. En ese momento el médico Juan Raúl Ossa estaba en el baño de su casa. Los 20 segundos de la catástrofe los evoca como intensos movimientos del piso, primero, de manera horizontal y, luego, en oscilaciones verticales. «De tal forma que sentíamos que la casa estaba brincando». Siguieron los gritos, el pánico y tras un instante que pudo ser de veinte segundos más, y que en su mente sólo es una elipsis de cortes y fragmentos desordenados, se encontraba con su familia en el patio. Abrazados, lloraban porque estaban vivos.

Poco después, ya algo más serenos, iniciaron una ronda de llamadas para verificar cómo estaban los familiares y allegados. Cuando el médico marcó a la residencia de su madre, el sonido de la línea fue el de un teléfono cortado. La onda parecía haber golpeado a la ciudad de sur a norte y ocasionado daños en prácticamente todo su perímetro. El vecindario más afectado fue Brasilia, donde el 95% de sus construcciones cayó al suelo; y Santander, donde se calcularon pérdidas de un 70% de las edificaciones. El centro de Armenia sufrió serias averías y en prácticamente todas las zonas había una estructura en el piso. Lo que ocurría a esa hora era el pico más dramático de una estela de destrucción y pánico que se extendía por Pereira, Calarcá, Montenegro, La Tebaida y Chinchiná, entre muchos otros puntos de la región.

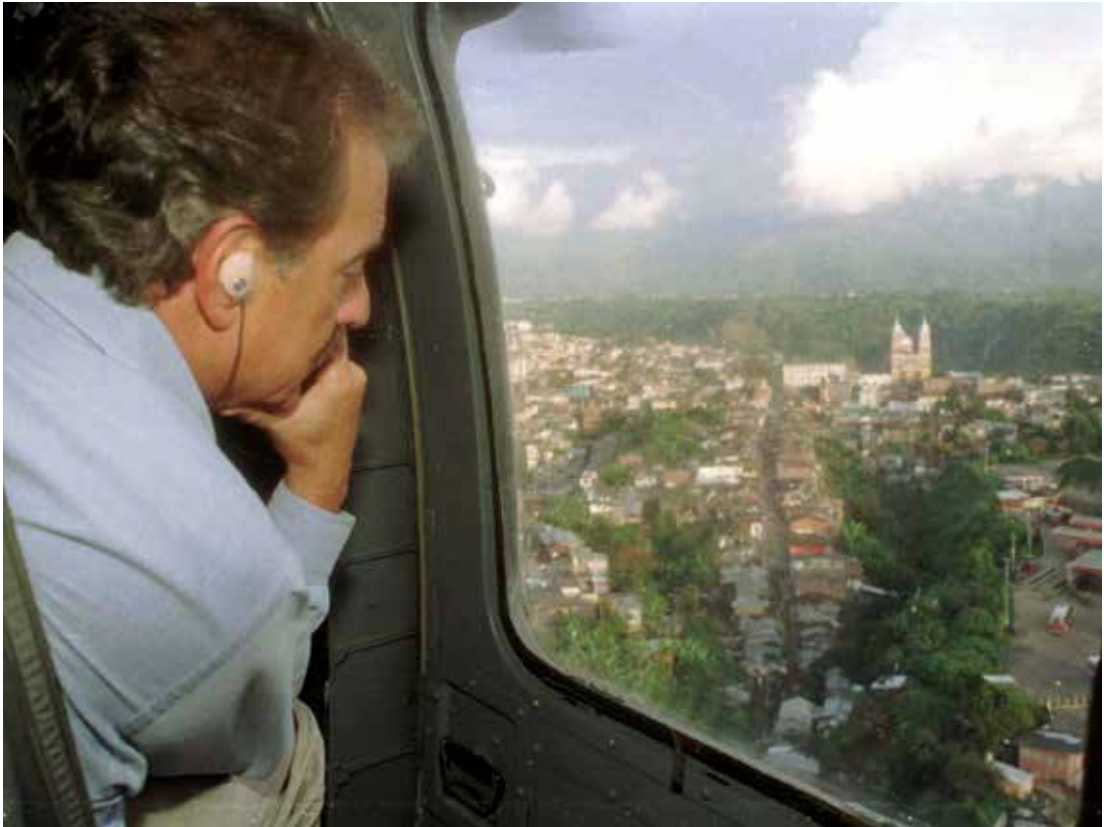
El país necesitó un par de horas para comprender con exactitud lo que ocurría. A la 1:19 de la tarde el sismo se sintió en gran parte del territorio, incluida Cundinamarca. Eso puso en alerta a todo el aparato central, a los medios de comunicación y al presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, quien según el cronista Germán Santamaría estaba a esa hora reunido con el canciller, Guillermo Fernández de Soto, analizando la agenda de una gira europea a iniciarse dos días después, en la que estaba incluida una audiencia con el papa Juan Pablo II⁹⁵.

Pastrana sintió el sismo en su despacho y de inmediato inició el chequeo telefónico para saber qué había ocurrido y en dónde. También lo percibieron en las salas de redacción de los periódicos y de noticieros de radio y televisión, con sede en Bogotá. La programación fue interrumpida y las actualizaciones de noticias, con reportes desde el lugar, fueron inmediatas. Los primeros despachos de corresponsales daban cuenta de que la mayor afectación había acaecido en Armenia, Calarcá y Pereira.

Poco después de las 2:00 p.m. ocurrió un hecho inédito en el periodismo colombiano. Un equipo de producción y transmisión satelital del recién inaugurado Canal Caracol viajaba entre Cali y Bogotá, tras la emisión de un encuentro futbolístico. A la 1:19 minutos muchos de sus técnicos y periodistas estaban cerca de Armenia. Con la certeza de las gravedad del sismo, decidieron dirigirse hasta la capital quiniana para verificar qué había ocurrido. En sus camiones llevaban una antena de transmisión satelital, o *fly away*.

Tanto Caracol como RCN fueron los pioneros en utilizar tal tecnología en Colombia para la transmisión de noticias en vivo. Las dos empresas habían sido ganadoras de la licitación y posterior adjudicación estatal de dos canales privados. Hasta esas concesiones, los boletines noticiosos en televisión circulaban mediante la señal de microondas, punto a punto, enlazada gracias a las distintas estaciones de la firma oficial Telecom. Los noticieros, de distintas programadoras, no tenían antenas satelitales propias, aunque sí contaban con equipos portátiles, precisamente del tipo microondas, y pagaban por los enlaces nacionales.

95. Santamaría, Germán. *Jason y el terremoto*. En: *Semana*, marzo 1 de 1999.



Andrés Pastrana Arango, presidente de la República (1998 – 2002) sobrevuela la zona devastada en Armenia.
AFP • Presidencia de la República de Colombia



Las imágenes aéreas que logró el equipo de comunicaciones de la Presidencia de la República llegaron rápidamente a los noticieros y todo el país vio atónito lo que pasaba.

AFP • Policía Nacional • Javier Casella



Los nuevos canales estaban al aire desde junio de 1998 y aunque la nueva tecnología satelital ya había sido utilizada en eventos, sobre todo deportivos, como el mundial de fútbol de Francia en 1998, hasta ese día no había ocurrido un acontecimiento catastrófico con los dos nuevos emisores en plena operación. En ese contexto tecnológico fue posible que el país se enterara rápidamente de lo que ocurría en el Eje Cafetero. La televisión, a partir de ese momento y en los días posteriores, fue definitiva en la manera como Colombia asumiría y entendería las tragedias.

Transcurridas las 2:00 de la tarde de aquel lunes 25 de enero, el mundo veía en directo las impresionantes escenas de destrucción en Armenia. Las cámaras ya encendidas registraban los incendios producto del colapso de estructuras y las sucesivas fugas de gas y cortos circuitos. La velocidad de información determinó la reacción frente a la tragedia iniciada esa misma tarde. Dos horas después de que el temblor sacudiera el país el presidente Pastrana Arango cancelaba su viaje a Europa para dirigirse a la región.

Lo acompañó la cúpula de las Fuerzas Militares y varios ministros. En el aeropuerto de Armenia la delegación abordó un helicóptero Black Hawk para sobrevolar la ciudad. Lo ocupaban, entre otros, los generales Fernando Tapias, comandante de las Fuerzas Militares; Roso José Serrano, director de la Policía; y un camarógrafo de la oficina de prensa del palacio presidencial.

El lente del reportero gráfico alternaba movimientos a izquierda y derecha para registrar el paisaje en tierra y el gesto del primer mandatario, mientras observaba. Cuando arribaron a zonas céntricas la imagen captada fue aterradora: manzanas enteras de lo que un día fueran edificios, viviendas, oficinas o almacenes lucían ahora reducidas a montañas de escombros. Pastrana, con su índice en el mentón, observaba apesadumbrado.

Al tiempo que se conocían esas estampas de dolor empezaron a aparecer en noticieros historias y dramas particulares. Varias horas después del terremoto nadie había asumido el control y el orden. La historia está relatada en distintas crónicas y testimonios. Dos de las edificaciones fundamentales para atender las emergencias, la estación de Policía y el comando de bomberos, colapsaron y cayeron sobre quienes estaban allí en servicio.

A la izquierda.
La destrucción por el terremoto en Armenia fue a gran escala, y las imágenes aéreas son la mayor evidencia del desastre.
AFP • Policía Nacional •
Javier Casela



Damnificados del terremoto del Eje Cafetero hacen fila para tratar de conseguir alimentos en Armenia.

AFP • Pedro Ugarte





En medio de la devastación y destrucción en Armenia una mujer pone a salvo una de sus pertenencias. Un muñeco de gran tamaño.
AFP • Marcelo Salinas

El capitán de bomberos, Luis Zuluaga Gómez, cuenta que el temblor lo sorprendió a dos cuadras del comando, una edificación de dos pisos, con amplios patios para las máquinas. Corrió a su estación de servicio porque el panorama era evidentemente catastrófico: fachadas caídas y montañas de ruinas. Iba con la certeza de que venían horas de intenso trabajo. Al llegar encontró que su despacho era una de las edificaciones afectadas: donde debería estar la guarnición había una pila gigante de escombros y ladrillos. De entre el cemento hecho polvo sobresalían hierros rojos retorcidos: los carros de emergencia aplastados⁹⁶.

Cerca de Zuluaga estaba Ciro Antonio García, otro bombero quien también consiguió salvarse porque no estaba en la estación. Su historia quedó registrada en el libro *Héroes de fin de siglo*, del periodista Javier Darío Restrepo. García había ordenado en el pasado que ante un desastre era necesario proteger a toda costa las máquinas para mantener a salvo la misión de los bomberos. «Tuvo que incumplir su propia orden cuando se le interpuso la prioridad de rescatar a sus hombres, sepultados entre los escombros»⁹⁷.

Lo insólito fue que una situación similar se presentó en la estación de Policía, localizada en un sector opuesto a la de bomberos. 18 agentes quedaron hundidos bajo ruinas y 17 más resultaron heridos. A esa hora el comando estaba lleno de efectivos, pues se cumplía un relevo en los turnos. Cuenta Javier Darío Restrepo: «el terremoto introdujo un inesperado cambio de órdenes y la ciudad semidestruida y agónica, en las primeras horas, no tuvo servicio de Policía. Era física y moralmente imposible que pudieran prestarlo»⁹⁸.

Y como estos, los dramas a esa hora, un poco antes de las 2:00 de la tarde, se multiplicaban por centenares. Los cuatro clientes de los billares Nueva Granada, en Calarcá, que no alcanzaron a salir: decenas de gentes, en lo que quedaba de puerta del local, se ayudaban mutuamente para arrastrar los cuerpos⁹⁹. El caso de Gabriel Builes Correa, cafetero de la vereda Morelia, del municipio de Filandia, que veía desconsolado las ruinas de su finca. «Se sentía esa impotencia y esas ganas de salir corriendo. No lo hicimos porque no teníamos con qué»¹⁰⁰. Las vidas amenazadas en socavones lóbregos formados por vestigios. Los sobrevivientes que se tocaban para comprobar si aún vivían. Y aquellos cuyas existencias se apagaron definitivamente entre escombros.

96. Testimonio citado del especial periodístico de la edición digital del diario *El País* de Cali, a quince años de la tragedia en el Eje Cafetero.

97. Restrepo, Javier Darío. *Héroes de fin de siglo*, Bogotá: Fesa, 1999. 17.

98. *Ibidem*.

99. Video *Terremoto Calarcá 1999*. Canal Calarca.net de YouTube.

100. Testimonio del programa institucional *Un abrazo de esperanza*, de *Señal Colombia*, emitido en julio 25 de 1999.



Equipos especializados llegaron a Armenia para ayudar en la búsqueda de sobrevivientes. Aquí una cuadrilla de Francia con sus perros expertos en búsqueda.

AFP • Jair Cabal



Barrios enteros de Armenia fueron, literalmente, borrados del mapa.
Aquí un hombre busca entre los escombros de lo que un día fue su casa.
AFP • Marcelo Salinas

El médico Juan Raúl Ossa decidió ir a la casa de su madre, ante la imposibilidad de hablarle por teléfono. La sensación de llegar a la misma acera de cada día, pero no encontrar la fachada sino un cúmulo de despojos fue intimidante y le arrebató sin compasión toda esperanza. Para ubicar espacialmente el sitio donde antes podía estar el apartamento, buscó entre los ladrillos apilados y los hierros doblados una planta de helecho que ella tenía en el balcón. Entonces supo que la había perdido. Regresó al automóvil y les dijo a sus hijos que su abuela estaba muerta.

Aún aturdido por el impacto optó por una decisión que hoy se recuerda y reseña como heroica en relatos de conmemoración y homenaje: se fue al hospital San Juan de Dios para cumplir con su trabajo de subdirector científico¹⁰¹. «Entré por el servicio de urgencias y encontré cerca de 100, 150 heridos, sirenas y congestión».

A las 5:45 de la tarde, Ossa ya estaba en el hospital en la tarea afanada de salvar vidas, cuando la réplica más fuerte revivió el pánico. El nuevo sismo lo sorprendió a él y a miles, entre socorristas entrenados y espontáneos, que buscaban vida escarbando entre desechos. Este segundo terremoto tuvo una magnitud de 5.8 en la escala de Richter, y aunque los estudios posteriores no determinaron con exactitud cuál fue su impacto en materia de víctimas, se sabe que incrementó el número de muertos y heridos, y la destrucción de las ciudades y poblaciones¹⁰².

El camarógrafo Jorge Hernán Arcila Aristizábal, quien tras ocurrir el siniestro salió con su equipo a recorrer Armenia, logró un fiel registro de lo que acontecía esa tarde. En el momento de la réplica estaba en la esquina del Parque Uribe, frente al restaurante La Fontana¹⁰³. Las imágenes quedaron para siempre y hoy siguen disponibles en internet. Al comenzar el lente enfoca el piso y el audio es de ruidos confusos y sirenas. Luego el reportero enfoca una fachada amarilla que en ese momento se cae a pedazos, en fragmentos peligrosos y muy rápidos. La gente asustada corre hacia el parque. Un hombre en primer plano —camisa de cuadros, pelo canoso— repite «Dios bendito» en frases de desconsuelo, mientras con sus manos se dibuja una cruz imaginaria en el pecho.

101.
Testimonio del especial periódico *Armenia*, 15 años de la edición digital del diario *El País* de Cali. Enero de 2014.

102.
ERN, 2004, página 1-90.

103.
El registro de las imágenes se cita del canal de la red YouTube de Jorge Hernán Arcila Aristizábal, donde el propio autor subió su material audiovisual y montó una lista de reproducción de doce videos, uno de los testimonios más fieles de lo ocurrido en Armenia la tarde de enero 25, en 1999.



La vida sigue. Esta mujer junto a un improvisado cambuche, instalado en medio de la construcción, pone a secar la ropa en una teja.
AFP • Marcelo Salinas



Horas de mucha incertidumbre en Armenia tras el destructor terremoto. Cientos de personas perdieron a sus seres queridos y su hogar.
AFP • Pedro Ugarte



Dolor en Armenia. Los afectados por el terremoto buscan entre lo que un día fue su casa algún vestigio de vida entre los escombros.
AFP • Pedro Ugarte

Pero además de las terribles consecuencias del sismo en zonas urbanas, la repercusión en el campo fue considerable. Pero lo que ocurrió en los predios rurales no se supo de manera inmediata. Se necesitaron meses para medir el impacto real en cultivos, especialmente en los cafetales. La región símbolo de uno de los productos por los que Colombia es conocida en el mundo arrastraba una difícil calamidad. Deslizamientos, represamientos, avenidas torrenciales, crecientes e inundaciones que afectaron desde sembradíos hasta vías veredales; sumados al deterioro de cañadas, laderas, depresiones, fuentes y cursos de agua¹⁰⁴.

Lo que sí tuvo efecto inmediato fue una delicada situación de orden público ocurrida cerca de 36 horas después del terremoto. La noche del martes se presentaron los primeros saqueos. Ocurrieron especialmente en Armenia, pero se extendieron a otras zonas afectadas, como Calarcá. El detonante exacto de estas circunstancias ha sido objeto de análisis. Se busca por entre desencadenantes sociales y se han presentado hipótesis de posibles causas como «el empobrecimiento acelerado y la consecuente pérdida en la calidad de vida»¹⁰⁵.

Hay un análisis que indica que en toda emergencia es muy probable que se presenten, durante primeras etapas «traumatismos en la distribución de alimentos». También se documenta que usualmente «se solucionan muy poco tiempo después de ocurrido el fenómeno desencadenante»¹⁰⁶. En el caso de Armenia resultó definitivo el papel de los medios de comunicación que «comenzaron a hablar de la existencia de ‘hambre’ entre los damnificados casi desde los primeros momentos que siguieron al sismo, al tiempo que anunciaban la afluencia por toneladas de alimentos y de otras donaciones con destino a los damnificados»¹⁰⁷. El cronista del periódico *El Tiempo* José Navia fue uno de los enviados a cubrir la tragedia. En sus reportes retrató cómo se desarrollaban los saqueos. Su testimonio habla de docenas de personas «que corrían por las calles con costales y bolsas plásticas repletas de víveres»¹⁰⁸. La Policía, también víctima de la tragedia, intentaba sin éxito contener las turbas con disparos de advertencia. Pero no era posible. «En la mañana, en el saqueo de la sede sur de Supermercados Centrales también hubo tiros al aire. La muchedumbre se enfrentó a piedra con la Policía durante más de media hora. Un oficial de esa institución resultó herido en la cabeza»¹⁰⁹.

104.
ERN, 2004, página 1-66.

105.
ERN, 2004, página 1-87.

106.
Ibidem.

107.
ERN, página 1-87, 2004.

108.
Navia, José: *Saqueos masivos en Armenia*. En: *El Tiempo*, enero 28 de 1999.

109.
Navia, 1999.





Eran días de tensión en el país: la incertidumbre que generaba una capital destruida y las escenas de desmanes y saqueos. Esta delicada situación obligó a que el Ejército desplegara tropas en las calles. Los militares salieron con la orden perentoria de no usar sus armas. Haberla cumplido rigurosamente evitó un desenlace trágico. Colombia presenció en vivo escenas de desenfreno civil ante la mirada impávida de los militares desplegados en esquinas de Armenia, según análisis de expertos que también señalan que la medida del Ejército, que en todo caso debía ser sólo disuasiva y de control, resultó tardía¹¹⁰.

«Lo que parece comprobado, es que se necesitó la presencia personal y directa del Presidente de la República en la zona de desastre para que se movilizara el Ejército, pues como ya se indicó, las instrucciones a ese respecto impartidas por el alcalde de Armenia y el gobernador del Quindío habían sido desatendidas. Lo cual, en términos de crisis de gobernabilidad, constituye otro síntoma grave»¹¹¹. Tres lustros después el Consejo de Estado emitió un fallo en el caso de los saqueos posteriores al terremoto. La denuncia que dio inicio al proceso judicial fue de Heliodoro Acevedo Otero, un comerciante de Calarcá que sufrió ataques de vándalos. Su causa duró quince años, y la conclusión de los magistrados fue que hubo demoras entre los primeros saqueos y la llegada a la ciudad de 3.000 uniformados que reforzaron la seguridad.

Se lee en la sentencia que los actos vandálicos ocurrieron 34 horas después del sismo, «tiempo suficiente para que el Comité Local de Emergencias, bajo la dirección del alcalde de Calarcá y con la colaboración del comandante de la Policía y del comandante militar, hubiese tomado las medidas necesarias para garantizar la aplicación del toque de queda que oportunamente se había decretado»¹¹². Los magistrados afirmaron que la ausencia de control no podía ser atribuida a la tragedia. El motivo estaba, según la jurisprudencia, en «la falta de coordinación y planeación por parte de las autoridades demandadas»¹¹³. La sentencia también cuestiona el Sistema de Atención y Prevención de Desastres, pues recuerda que las autoridades encargadas del control de la situación hacían parte del Comité Local de Prevención y Atención de Emergencias.

Con todos esos elementos el clima de opinión hervía en el país durante las horas posteriores a la tragedia. El gobierno de Pastrana Arango intentaba medidas. Un día después del sismo, el 26 de enero, ya

Página 322.

En algunas edificaciones el fuerte sismo del Eje Cafetero tuvo el efecto de un corte que, de un tajo, desapareció la mitad de la estructura. Las entrañas de las edificaciones quedaron a la vista.

AFP • Marcelo Salinas

Página 323.

La iglesia del corregimiento de Barcelona, cerca de Calarcá, Quindío, resultó seriamente afectada por el sismo.

AFP • Pedro Ugarte

110.

ERN, 2004, página 1-89.

111.

Ibidem.

112.

Sentencia de noviembre 12 de 2014. El consejero de Estado ponente fue Jaime Orlando Santofimio Gamboa. El demandante fue Heliodoro Acevedo Otero y otros. Las entidades estatales requeridas fueron el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares.

113.

Ibidem.

estaba firmado el decreto 182 para facilitar la atención a las víctimas. Pero los saqueos y las transmisiones en directo de los noticieros no permitían un cambio de foco de la opinión pública sobre la tragedia. Ese pudo ser el impulso final para que en enero 30 el Gobierno emitiera el decreto 197 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el que se creó el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC.

Everardo Murillo fue el gerente de dicho fondo. Hoy recuerda el difícil contexto político que servía de marco para la tragedia. «Estaba comenzando el gobierno de Andrés Pastrana, había un desprestigio inmenso en las entidades públicas y Colombia tenía problemas económicos muy delicados. Además, las mafias y los paramilitares estaban al acecho»¹¹⁴. Pastrana Arango decidió crear una comisión de crisis en la que nombró como cabeza al alto consejero presidencial Jaime Ruiz. Murillo cuenta que el planteamiento para enfrentar la tragedia fue asumir una estrategia distinta a lo conocido. «Como una oportunidad de construcción desde la sociedad civil», recuerda.

Uno de los principios teóricos que el equipo tuvo en cuenta fue el de la ‘tercera vía’, en debate mundial por esas fechas. De allí se tomó uno de los fundamentos del FOREC, según Murillo: «el manejo de recursos públicos por medio de servicios que se podían prestar a través de organizaciones sociales para que no fuera solamente el sector público el encargado. Inspirados en eso montamos un proceso de atención».

El piso jurídico fue obtenido a través de un decreto expedido el día anterior de su creación: el 195, del 29 de enero. En ese documento se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en la región del Eje Cafetero, por el término de treinta días. Esa disposición avaló la publicación del decreto 197, que en los primeros párrafos reconocía que las funciones legales «y los recursos asignados al Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar los efectos de esta calamidad pública»¹¹⁵. Por eso, según el decreto era necesario dar vida a una nueva entidad con la capacidad legal y músculo financiero para enfrentar la crisis.

El proceso, coordinado por el Fondo, se cumpliría en cuatro fases: atención de la emergencia, en la primera; consolidación y planeación, en la segunda; reconstrucción y desmonte y liquidación, en la tercera y cuarta. Ese último punto estaba sustentado en las experiencias

114.
Entrevista a Everardo Murillo
para esta publicación. Junio
de 2016.

115.
Decreto 197 de enero 30 de 1999.



Las calles de Armenia y otras poblaciones del Eje Cafetero fueron militarizadas tras los episodios de saqueos. Los militares tenían la orden de no accionar sus armas bajo ninguna circunstancia.

AFP • *Marcelo Salinas*

Los saqueos iniciaron 36 horas después del terremoto. Las estanterías de decenas de almacenes quedaron vacías.

AFP • Marcelo Salinas



Fueron horas críticas en Armenia y otras poblaciones por cuenta de los saqueos. Las puertas del comercio, que estaba cerrado, fueron vulneradas.

AFP • Marcelo Salinas



Los episodios de saqueos al comercio, en las horas posteriores al terremoto del Eje Cafetero, ha sido uno de los temas de estudio de expertos en gestión del riesgo.

AFP • Marcelo Salinas



del pasado, cuando los organismos paralelos creados después de las tragedias seguían funcionando a pesar de que había terminado la intervención.

Para ese momento el Sistema ya tenía un perfil distinto, que empezó a cambiar tal vez con el traslado de la oficina de la Presidencia al Ministerio del Interior. Murillo sostiene que la tragedia del Eje Cafetero desbordó la capacidad de dicho despacho. «Había una situación muy compleja, una oficina que atendía emergencias pequeñas, pero que nunca había tenido que atender una de esta magnitud».

Según el decreto, el FOREC fue concebido con capacidad jurídica y autonomía presupuestal. Un lustro después, los expertos consideraban que no se creó una estructura administrativa, «sino que se faculta para contratar con organizaciones no gubernamentales todas las obras de reconstrucción y acompañamiento a las comunidades afectadas. El modelo se enmarca claramente dentro del propósito neoliberal de reducir el tamaño del Estado y entregarle sus funciones al sector privado»¹¹⁶.

Lo cierto es que el FOREC tuvo componentes administrativos distintos a las entidades de naturaleza similar que lo precedieron. Ese detalle convirtió al Fondo en objeto de estudio y centro de algunos debates. Jorge Iván Cuervo fue uno de los que lo analizó desde la academia¹¹⁷, en una propuesta de sistematización y evaluación del modelo de intervención público-privada¹¹⁸. Según él, el planteamiento del modelo estuvo relacionado con las dudas en torno a la gestión regional. Dice Cuervo: «El proceso de reconstrucción no se les puede dejar a los gobiernos locales, porque no tienen capacidad institucional (...) un poco de lo que dijo el Gobierno fue que se llevaría un flujo de recursos más o menos de 2.4 billones: y eso supera en diez veces el presupuesto de Armenia y Quindío»¹¹⁹.

La estrategia consistió en dividir la zona afectada en 31 gerencias. Cada sector le fue asignado a un organismo no gubernamental con la responsabilidad de diseñar y ejecutar un plan de reconstrucción, conocido como 'de acción zonal'¹²⁰. Everardo Murillo recuerda que los primeros meses de trabajo transcurrieron en medio de reservas por parte de muchos. «Siempre hay desconfianza hacia las cosas públicas —agrega—, por más novedosos que sean los mecanismos

116.
ERN, 2004, página 1-73.

117.
Cuervo, Jorge Iván: *La gestión de lo público más allá de lo estatal. La intervención del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero*, FOREC. Armenia: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

118.
Cuervo, 2002, página 20.

119.
Entrevista con Jorge Iván Cuervo para esta publicación. Junio 2016.

120.
La Junta Directiva del FOREC estaba conformada por un gobernador designado por el Presidente de la República, que debía representar a todos los gobernadores de los cinco departamentos afectados: fue elegido inicialmente el de Risaralda; un alcalde, también designado por el mandatario, para representar a los alcaldes de los veintiocho municipios afectados: resultó elegido el de Armenia. Se nombró como presidente del fondo a Luis Carlos Villegas, presidente de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI. [ERN, 2004, página 1-74].

(...) Los primeros seis meses fueron muy difíciles. Pero luego, al año siguiente, después de mucho trabajo, empezamos a ver a las comunidades más convencidas con el modelo».

De acuerdo con Murillo, el FOREC, más que una entidad en el sentido tradicional, era un sistema de organización con expertos en distintos temas y sectores que interactuaban antes de decidir. Resultaba usual, entonces, que en las reuniones los expertos ambientales, por ejemplo, compartieran puntos de vista con los de vivienda o contratación. «Cada uno tenía un grupo —añade Murillo— y semanalmente nos encontrábamos con todos en un círculo de conocimiento para poder definir preguntas fundamentales sobre el territorio: ¿Qué tienen que ver las casas con la vivienda? ¿Qué tiene que ver la vivienda con la educación? ¿Qué tiene que ver la educación con la salud?».

En el estudio que realizó Cuervo durante 2002 explica el funcionamiento del FOREC bajo un modelo específico de gobernanza cuya filosofía es incorporar a la sociedad civil en los procesos de decisión. «El modelo tenía una junta directiva en la que había representantes del gobierno nacional y de los gobiernos locales. Lo que no hubo fueron representantes de las víctimas, una de las cosas que debíamos corregir», cuenta Cuervo.

La exclusión de la institucionalidad local, la ausencia de víctimas en el fondo y los resultados en lo social son puntos que análisis posteriores postularon como debilidades del Sistema. Pero hay algo que le reconocen tanto las voces críticas como las afines al modelo del FOREC: la efectividad en la reconstrucción.

El Banco Mundial fue una de las entidades que destacó su papel. En un informe sobre la recuperación calificó así la gestión: «el resultado de la operación es altamente satisfactorio (...) El proyecto asistió con éxito a los beneficiarios en la recuperación de sus actividades económicas y sociales normales»¹²¹.

121.

Informe del Banco Mundial citado desde la consultoría Evaluación de Riesgos Naturales, ERN, 2004, página 1-80.

Ese argumento en concreto fue debatido por los autores de ERN, quienes se apoyan en distintos expertos para concluir que «la mayoría de las críticas se refieren a la falta de intervención real de los actores locales y a la falta de participación de la comunidad en la toma de decisiones»¹²².

122.

ERN, 2004, página 1-80.



El programa de reconstrucción del Eje Cafetero fue destacado varios años después por los estudiosos de la gestión del riesgo.
AFP • Marcelo Salinas

Esas dos posiciones podrían resumir el debate que se libró en torno al FOREC. De un lado, la precaria participación comunitaria y el tejido social debilitado; del otro, el hecho cierto de la reconstrucción. Tres años después de su creación, y tal y como estaba previsto, el FOREC fue liquidado. Así terminó el proceso iniciado con la fila simétrica de carpas verdes.

Los aprendizajes dejados por la respuesta estatal se pueden leer hoy como una de las grandes enseñanzas posteriores a la tragedia. Son innumerables las teorías que de allí se derivaron en materia de administración pública, pero también las experiencias de vida y los testimonios de fortaleza a toda prueba. El médico que aunque atravesado por el dolor salvó vidas. El reportero que aún turbado y tembloroso optó por ir a informar lo que sucedía. El hombre que fundó una tienda de ilusiones. Elementos suficientes para entender que el país debía reflexionar en torno al Sistema de atención de emergencias. No obstante, más agua del cielo seguiría cayendo mientras eso ocurría.





**«LA SOLIDARIDAD
QUEDÓ FORTALECIDA»**

EVERARDO MURILLO SÁNCHEZ

El día del terremoto yo estaba en Bogotá, pues trabajaba como vicepresidente en un área de Fenalco. Andábamos coordinando los planes de intervención y nos reunimos toda la mañana con la indicación de que no nos pasaran ninguna llamada para no interrumpir el proceso. Cuando salimos, las secretarias, pálidas, nos dijeron que había temblado. En la oficina lo sentimos, aunque muy suave. Y claro, cuando prendimos la televisión ahí ya había imágenes impactantes y se comenzaba a precisar lo sucedido.

Yo llamé a mi hermano, porque toda mi familia estaba en Armenia. Por gracia de Dios, en el primer intento me comuniqué con él. Después de eso no pude volver a establecer contacto. A partir de ahí me cambió radicalmente la vida. El otro día a primera hora fui a Cali a cumplir con un compromiso laboral y a las 10:00 de la mañana me dirigía por tierra hacia Armenia. Desde entonces no salgo del Eje Cafetero.

El punto de partida consistió en pensar cómo administrar recursos públicos de manera eficiente y eficaz con el apoyo no solamente de las entidades públicas sino de organizaciones sociales y empresariales. Con esa visión se organizó un fondo para la reconstrucción del Eje Cafetero. Se conformó una junta directiva, con cuatro miembros elegidos por el Presidente. Otros actores que formaban parte de la misma junta pretendían ser ministerios sectoriales, transversales, que trabajaran de manera coordinada con la junta de empresarios.

Hasta entonces se habían creado entidades que después de reconstruir seguían existiendo. Esas iniciativas por lo general se iban perpetuando en el tiempo, generaban estatus en su vida jurídica y ejecutaban otras funciones alejadas del efecto para el que habían sido pensadas. En este caso el principio era fundar una con comienzo y final. La corroboración de este propósito fue que desde ese momento se diseñó solamente un cargo público: el de director. Así, a los tres años, cuando se acabó el FOREC, desaparecieron dicho cargo y la entidad.

En ese momento funcionaba la ley de emergencias y los comités municipales se reunían, aunque nunca tenían recursos para reaccionar. Aquí sí había fondos. Y por supuesto cada uno enfrentaba complejidades diferentes. Contábamos con un apoyo formidable: había dinero y operadores que administraban los problemas. Los recursos

Nació en Armenia y es economista de la Universidad Javeriana. Fue, como se relataba páginas atrás, el primer gerente del Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC. Trabajó también en la reconstrucción de Bojayá, tras la masacre de cerca de un centenar de personas en medio del fuego cruzado entre guerrilla y paramilitares, como subdirector general técnico de la Red de Solidaridad. También ocupó la gerencia de Colombia Humanitaria, en plena emergencia humanitaria por el fenómeno de La Niña 2010 – 2011. En este fragmento de entrevista, que concedió para esta publicación, revisa la gestión del FOREC y habla de las lecciones de esa experiencia.

A la izquierda.

Empezar de cero. Los momentos posteriores a una tragedia como la del Eje Cafetero son de intensa incertidumbre. Años después, sin embargo, la reconstrucción fue destacada por expertos.

AFP • Marcelo Salinas

ejecutados no entraron a las arcas municipales, precisamente para evitar la demora por consejos y asambleas. El FOREC ejecutaba directamente las obras a través de tales operadores. Esa fue precisamente la discusión con los alcaldes, quienes reclamaban que los recursos llegaran a los municipios para ocuparse ellos mismos de los contratos.

Se ejecutaron cerca de 700 millones de dólares de la época en sólo tres años. Se invirtió en todos los sectores públicos y todos sus frentes. Se consolidó una alianza poderosa entre organizaciones locales y entes nacionales: el 56% fue destinado a temas de vivienda; sólo el 0.2% fue utilizado para la administración. Se realizaron todos los estudios de riesgo y análisis de vulnerabilidad y por primera vez se realizaron todos los esquemas o planes de ordenamiento territorial para construcciones de vivienda. Fruto de eso, el FOREC fue galardonado entre otros con el premio Sasakawa, que otorgan las Naciones Unidas en Ginebra.

La conclusión más importante es que la solidaridad quedó fortalecida con la presencia de las organizaciones sociales. Ese es un ejemplo maravilloso y uno de los principios de un Sistema de riesgos. La base es que la comunidad esté con las organizaciones. Lo segundo en relevancia es que nos dejó lecciones de transparencia y eficiencia: no hubo corrupción en el FOREC. La tercera ganancia consiste en el aporte a Colombia en materia de estudios y análisis de riesgo, vulnerabilidad y ordenamiento territorial. Uno va al Eje Cafetero y se nota todo eso en su planeamiento urbano, y el rescate en el valor del paisaje.





Everardo Murillo, gerente del Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC.
Presidencia de la República • Archivo



10.

ESTÁ LLOVIENDO SOBRE MOJADO

El rompimiento del Canal del Dique empeoró la crisis por La Niña en la Costa Caribe Colombiana. Así se veía Campo de la Cruz, en Atlántico, al recibir la descarga de agua el 11 de enero de 2011.

AFP • Eitan Abramovich



La Autopista Norte, en la sabana de Bogotá, a pocos kilómetros del ingreso a la capital del país, bloqueada por una inundación de las aguas negras del río Bogotá, el 25 de abril de 2011.

AFP • Joaquín Sarmiento

La frase se oyó frente al mar mustio y metálico que cubría prados y cultivos. Ocurrió el 5 de diciembre de 2011 en la vereda Fusca de Chía, Cundinamarca, una de las zonas más afectadas por la inundación durante esa emergencia. El presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, acababa de concluir una verificación en el terreno y ahora hablaba con los medios, ante un micrófono con soporte improvisado en medio del césped mojado. Lo dijo para complementar una explicación suya sobre el nivel del agua, que llegaba en ese momento a máximos históricos: dos centímetros más, respecto a la inundación que había afectado a esa misma zona el año anterior. «Infortunadamente, parece que esta tarde va a llover otra vez, en forma muy intensa. Y va a seguir lloviendo en los próximos días», anunció.

Luego señaló los puntos más vulnerables: el aeropuerto El Dorado y los barrios cercanos. Destacó el desempeño de Carlos Iván Márquez Pérez en la dirección de la DGR y en la iniciativa —junto a unos 500.000 colaboradores más, entre funcionarios y voluntarios— de llevar ayuda, enseres y víveres básicos a las regiones donde, como en la sabana de Bogotá, el agua se había salido de control. «Una labor extraordinaria», dijo el Presidente. Reportó, nuevamente, los montos de inversión —43.000 millones de pesos en los últimos tres meses— y aseguró que todos los reportes de solicitud de ayuda habían sido atendidos: 480.000 casos hasta ese momento.

Colombia vivía circunstancias excepcionales e inesperadas: el fenómeno de La Niña de 2010 no había terminado y el país ya enfrentaba el de 2011. En el curso de esos dos años prácticamente no hubo temporada seca: se unieron temporadas de lluvias. Y las gentes lloraban aquellas vidas perdidas en el lodo por cuenta de la tragedia: apenas horas antes siete colombianos habían muerto sepultados bajo un alud en la vereda El Dorado, de Herveo, Tolima. El deslizamiento no les dio tiempo de evacuar la vivienda en la que se encontraban. Para ilustrarlo, Santos pronunció su propio diagnóstico, la frase que se oyó frente al mar mustio y metálico:

123.

La frase completa del presidente Santos ese día fue: *siete víctimas más de esta maldita Niña, que ha sido el karma de mi gobierno. Desde el primer día que me posesioné esta Niña estaba madurándose biche, estaba lloviendo más de lo normal y en estos dieciséis meses de gobierno ha sido el peor problema que hemos tenido que afrontar.*

—Siete víctimas más de esta maldita Niña, que ha sido el karma de mi gobierno¹²³.

Días después, cuando los medios hicieron el balance del año que terminaba, muchos incluyeron esa frase como una de las más contundentes. Imposible olvidar los meses de intensa gestión,

que ahora parecían insuficientes por la magnitud del desastre. A pesar del complejo movimiento del aparato gubernamental, la emergencia continuaba excediendo toda capacidad instalada y superando cualquier pronóstico.

Por eso el primer punto en la agenda de Santos Calderón como presidente fue la visita a una de las zonas afectadas: afrontó la situación desde el primer minuto de mandato y tras despedir a los invitados a la ceremonia de su posición. En aquel primer viaje visitó a los afectados de Guaranda, Sucre, uno de los pueblos más perjudicados en la región de La Mojana. Allí la inundación ya era catastrófica, aunque la emergencia por La Niña sólo comenzaba. «Quise venir de primero aquí a Guaranda, para darle una señal a ustedes y al país que mi gobierno estará siempre presente donde haya dificultades». Allí mismo fue necesario empezar a buscar soluciones inmediatas: créditos de fácil acceso, albergues temporales y enseres básicos.

Como lo que vivía Colombia era una situación sin antecedentes, gran parte de lo que ocurría sorprendía a las víctimas y al gobierno local y central. La Niña entre 2010 y 2011 es considerada una de las peores tragedias soportadas por el país en toda su historia. Aunque en número de víctimas mortales no se pudiera comparar con eventos como la tragedia de Armero, los afectados superaban en cifras cualquier tragedia anterior. Según el Registro Único de Damnificados, RUD¹²⁴ se contabilizaron 3'219.239 víctimas, de las que el 73% —es decir 2'350.207— eran damnificados, y el resto —a saber, el 27%, correspondiente a 869.032—, afectados¹²⁵. Entre todos llegaban al 7% de la población total del país¹²⁶.

De acuerdo con ese mismo reporte, entre 2010 y 2011 La Niña dejó 1.374 muertos y 1.016 desaparecidos en Colombia¹²⁷. Sólo durante septiembre del primer año y mayo del segundo, el número de emergencias fue de 2.219¹²⁸. Además del luctuoso conteo, el impacto resultó catastrófico en materia de infraestructura. Las lluvias durante tiempos tan prolongados ocasionaron estragos en vías y golpearon el transporte de bienes y alimentos, el comercio y, en suma, todo el aparato social.

Existen otros datos reveladores para entender la magnitud de la emergencia: la extensión de las zonas inundadas. En el informe que lideró la Cepal se analizaron los registros históricos del Instituto

124.

Este registro fue el método que ideó el propio gobierno como una manera de contabilizar a los afectados y gestionar las ayudas.

125.

Se consideran las siguientes definiciones a partir de las metodologías utilizadas por el gobierno en La Niña: víctimas son quienes sufren heridas o la muerte por el evento; damnificado todo aquel que pierde un bien y afectado, quien sufre las consecuencias, sin pérdida de bienes materiales.

126.

Cifras del informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). 2012. *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011*. Bogotá: Misión BID - Cepal.

127.

Cifras del informe de la Cepal, 2012.

128.

Cifras del informe Cepal, 2012: que de hecho precisa con más detalle: 1.233 inundaciones (55,6% del total de emergencias), 778 deslizamientos (35,1%), 174 vendavales y 24 avalanchas. Los 10 eventos restantes se componen de tormentas eléctricas, granizadas y tornados, página 17.



Las intensas lluvias de La Niña serían la causa de la remoción en masa que destruyó el municipio de Gramalote, en Norte de Santander.
AFP • Manuel Hernández



En una embarcación de la Infantería de Marina el presidente Santos Calderón verificó el desbordamiento del río Bogotá en Mosquera, Cundinamarca; en compañía del gobernador Andrés González y autoridades locales.

Presidencia de la República de Colombia • Javier Casella



Durante La Niña Bogotá sufrió graves inundaciones en la localidad de Bosa. Aquí una pareja que cruza un conjunto cerrado. Imagen del 18 de noviembre de 2010.

AFP • Eitan Abramovich





Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM). Se tomaron como referencia datos de 2001 «para determinar las zonas inundables periódicamente y las inundadas en exceso»¹²⁹. Las aguas en ese lapso entre 2010 y 2011 fueron un 46% mayor de lo habitual¹³⁰.

Y detrás del complejo entramado de cifras, las víctimas: los rostros de la tragedia que cada día se renovaban. siete personas que morían en Herveo, Tolima; una corriente súbita que arrastraba casas enteras en San Vicente de Chucurí, cuando a las 3:00 de la madrugada un rugido agobiante se oyó en el pueblo; el volumen de agua nunca imaginado que convirtió la sabana de Bogotá en un gran lago de tristezas; el dique ancestral que cedió en Atlántico y permitió que el agua llegara hasta donde nunca jamás había entrado. La lista completa sería larga y dolorosa.

El origen de la calamidad estaba en lo que se conoce como los fenómenos naturales de variabilidad climática. Un tipo de evento que suele verse desencadenado tras enfriamientos o calentamientos por debajo o por encima de los niveles normales en la temperatura de las aguas del Océano Pacífico.

En 2011, el bajón fue más de lo esperado, sobre todo cerca de las costas de Perú, Ecuador y el sur de Colombia. Cuando esta oscilación ocurre, lo primero que se altera en el medio ambiente es el comportamiento de los vientos. Ello a su vez deriva en ciclos de lluvias trastornados. Si hay una temperatura alta, la consecuencia es escasez pluvial. A esto se le conoce como fenómeno de El Niño. Si por el contrario la incidencia eólica es alta y dicha temperatura baja, a eso se le conoce como el fenómeno de La Niña¹³¹.

Las lluvias que iniciaron en 2010, producto de La Niña, resultaron ser las más altas para el país desde que se lleva registro. Dice el informe *Estudio de caso*, de Colombia Humanitaria, que según el Índice Multivariado Enso¹³², que estima la intensidad de los fenómenos de variabilidad climática, «el nivel de este evento durante 2010 indica que ha sido el más fuerte jamás registrado»¹³³. Y fue tan intenso el volumen de las precipitaciones que prácticamente borró la temporada seca de mitad de año: «agosto y septiembre se comportaron también con lluvias muy por encima de lo normal en la región caribe y en el norte de la región andina», según el texto.

Página anterior.

Los agricultores de la sabana de Bogotá perdieron amplias zonas de cultivos por cuenta del agua de la inundación fuera control.

AFP • Guillermo Legaria

129.

Cepal, 2012, página 17.

130.

La explicación completa que incluye el análisis documentando por la Cepal dice que en 45.9 millones de hectáreas (66,3% del territorio nacional continental) se encontraron inundadas 3.5 millones, de las cuales 19% son cuerpos de agua (ríos, lagunas, pantanos, etcétera), 34.4% terrenos que se inundan de manera periódica, y un exceso de inundación de 46.6% (1.642.108 hectáreas). Cepal, 2012, página 17.

131.

Con información de *Estudio de caso*, Colombia Humanitaria. Página 11.

132.

MEI (por sus siglas en inglés). *Estudio de caso*, página 11.

133.

Estudio de caso, página 11.

Los afectados directos fueron el cauce de los ríos y la estabilidad de los suelos. Todos los afluentes, desde los más tranquilos brazos que atraviesan veredas y municipios, hasta los poderosos y simbólicos cuerpos de agua que cruzan el país; todos los ríos, riachuelos y quebradas crecieron de manera inusitada y descontrolada. Y entretanto, las laderas y montañas, cansadas de mojarse, empezaron a convertirse en pequeños detonantes de un reloj que aceleraba su marcha cada vez que llovía.

Había desprendimientos de todas las magnitudes. Los desbordamientos e inundaciones empezaron a ser noticia diaria. El panorama, en cualquier caso, se iba complicando con el discurrir de las semanas y los meses. Así fue La Niña: una tragedia engañosa y traicionera extendida y más complicada a medida que avanzaba el tiempo.

Por eso el Sistema de atención de emergencias con el que contaba el país, con una oficina adscrita al Ministerio del Interior, fue rápidamente rebasado por las circunstancias. Para cuando asumió el Presidente, y durante los ocho meses siguientes, Luz Amanda Pulido era la directora de la DGR. Esa dirección trabajaba por encima de su capacidad. Así lo reconoció el propio Santos Calderón.

Fue en marzo 30 de 2011, cuando el Gobierno anunció la inversión de 41.000 millones de pesos para reubicar a 20.000 afectados por las lluvias en varias regiones. Aquel día dijo: «si hay un terremoto, pues uno se concentra en el terremoto y comienza a reconstruir lo que se ha destruido. Esta tragedia ha sido como una tortura: gota a gota, y ha venido causando cada vez más daños».

El reto consistió en atender a las víctimas con las herramientas disponibles, mientras las estrategias se depuraban y reforzaban de manera simultánea con el desastre. Hubo una expresión, o quizá un concepto, que empezó a entrar de manera inevitable y necesaria en ese entorno de incertidumbre y dolor: lo humanitario.

Como aquel día en que salieron más de 11.000 paquetes de aseo y 11.000 mercados enviados a La Mojana. Humanitario: como las diez toneladas de ayuda, entre utensilios de cocina, ropa y mantas, entregadas en Magangué, Bolívar. Y así una y cientos de veces más. Humanitario. Porque la atención a los afectados se convirtió en prioridad.

Para octubre de 2010, María Clemencia Rodríguez, esposa del Presidente de la República, ya lideraba la movilización y entrega de ayudas, al lado del ministro del Interior, Germán Vargas Lleras. Fueron ellos quienes convocaron al sector privado, las agremiaciones, los organismos no gubernamentales y a la comunidad internacional para sumarse a esa dosis de humanidad que el país requería.

El 13 de noviembre de 2010, Santos Calderón tomó la vocería de esa convocatoria y la llamó Primera Jornada Colombia Humanitaria. El anuncio tuvo un marco reflexivo: lo hizo durante una visita a Armero, Tolima, para rendir tributo a las víctimas, 25 años después de la tragedia producto de la erupción del volcán Nevado del Ruiz.

«Estamos hoy aquí para ver cómo podemos ayudar a los damnificados, dentro de las limitaciones que tenemos. El Estado y el gobierno colombiano tienen capacidades, pero son limitadas frente a estos fenómenos de la naturaleza», dijo el primer mandatario ese día. Y mediante dicha idea sustentó la convocatoria que se cumpliría, 9 días después, en el Palacio de Nariño.

Durante ese Acuerdo para la Prosperidad, como se llamaba sus reuniones de trabajo en regiones los fines de semana, asistieron ministros del despacho y altos funcionarios. Uno de ellos tenía una clave para entender por qué era necesario que Colombia prendiera las alertas nacionales e internacionales y solicitara ayuda.

Era Ricardo Lozano, director del IDEAM, quien al tomar la palabra anunció que los aguaceros se extenderían hasta inicios del 2011. «Noviembre empezó muy fuerte y tuvimos casi el 100% o multiplicamos por tres la cantidad de lluvias en todas las regiones», anotó. Y aunque para ese momento existía la esperanza de que la intensidad de las precipitaciones descendiera al cabo del primer trimestre del año siguiente, lo cierto es que las lluvias no pararían.

Esa semana sería de decisiones definitivas en la manera como se iba a enfrentar la emergencia. Horas antes del lanzamiento de Colombia Humanitaria, el gobierno declaró la calamidad pública en veintiocho departamentos. El anuncio lo hizo en Bogotá el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, tras una de las reuniones con el Presidente

para evaluar la situación. Minutos después, Santos Calderón explicó desde Itagüí, Antioquia, que la medida tenía el objetivo de recibir y distribuir las ayudas de manera más expedita.

Y añadió que su decisión había partido de una fuerte impresión experimentada horas antes: el aspecto de la sabana de Bogotá, donde el panorama era de inundación bíblica. Faltaba un año para aquella frase sonora e inolvidable, pero el mar ocre ya estaba formado, y amenazaba. Los ríos lanzaban sus primeros embates contra la zona de cultivos en municipios cercanos a la capital, pero en ese punto lo peor estaba aún por llegar. «Yo nunca había visto a Bogotá como la he visto en estos últimos días. Como la vi el día de ayer. Pero no solamente Bogotá... el país entero. ¡Casi el país entero!», se lamentó el primer mandatario.

La presentación de Colombia Humanitaria se cumplió el 23 de noviembre de 2010 en la sede gubernamental. Lo primero que los invitados vieron fue un video con una temática explícita: las lluvias no iban a detenerse. Luego aparecían los testimonios de afectados por inundaciones. Una pareja, el agua a la altura de las rodillas, tratando de sacar un colchón de una casa; una mujer, en el sur de Bogotá, intentando remover el agua de su zaguán e improvisando como pala un recogedor de basura viejo y triste; el mensaje que días antes había enviado el papa Benedicto XVI; los botes de salvamento que navegaban por calles de barrios populares, como en una escena de leyenda inverosímil.

Colombia Humanitaria era una alianza público-privada para atender, de manera prioritaria, a damnificados. Una vez ello ocurriera, resultaba necesario diseñar las estrategias posteriores al desastre. El organismo tendría una junta, donde estarían, entre otros, Luis Carlos Villegas, presidente del Consejo Gremial y de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI. Su experiencia en el FOREC lo avalaba. Lo acompañaría en la gerencia otro hombre con amplia trayectoria en la misma entidad: Everardo Murillo. En aquella fecha, además, fueron habilitadas las cuentas bancarias y dispuestos los mecanismos para canalizar los soportes en especie. Dos días después ya estaban asignadas las primeras ayudas para Bolívar y Magdalena.

Pero al tiempo que el Gobierno presentaba y ponía en marcha una de sus estrategias más audaces para enfrentar las crisis, se consolidaba, gota a gota, uno de los peores estragos de La Niña. En noviembre 30 de 2010, las aguas crecidas y furiosas del río Magdalena empezaron a romper el Canal del Dique, en un punto de la vía entre Calamar, Bolívar; y Santa Lucía, Atlántico. Muy probablemente ello concluía un proceso físico iniciado meses atrás, producto del nivel del río en ascenso. El brazo artificial del Magdalena, habilitado desde tiempos de la Colonia, y las ciénagas de El Totumo y Luruaco, eran una amenaza latente por cuenta de la presión descomunal del agua que buscaba por dónde salir.

De alguna forma este fenómeno había tenido su origen en tiempos remotos, cuando Colombia era la Nueva Granada y aún una colonia hispánica. En el siglo XVI los gobernantes de Cartagena de Indias quisieron propiciar una conexión de la ciudad con el río Grande de la Magdalena. La manera más fácil de hacerlo fue romper un dique natural que separaba sus aguas de la cadena de ciénagas y humedales. Así lograron forzar un puente de agua dulce con el Caribe, a la altura de lo que hoy es el corregimiento de Pasacaballos.

El canal funcionó, aunque de manera muy artesanal durante sus primeros siglos. Ya en el XX su dinámica fue algo más tecnificada, lo que se logró a través de dos grandes obras: la primera durante los años 20, en medio de una especie de auge infraestructural inspirado en el Canal de Panamá. La siguiente tuvo lugar a comienzos de los ochenta, cuando se inició una modernización a fuerza de excavaciones y dragados para corregir ciertos tramos y facilitar la ruta a las embarcaciones¹³⁴.

El desvío del Magdalena comienza en el municipio de Calamar y se prolonga por 106 kilómetros, con 100 metros de ancho. De algún modo, el funcionamiento del canal se da por cuenta de inundaciones controladas. Para 2010 una de aquellas barreras era la vía hasta Santa Lucía, Atlántico. Cuando llegaron las lluvias que nadie esperaba, dos amenazas empezaron a socavar la resistencia del dique: el nivel histórico del Magdalena y la gran masa de sedimento que venía arrastrando desde el sur del país.

Lo paradójico es que las comunidades vecinas al Canal del Dique tenían ya una cultura arraigada alrededor de las inundaciones:

134.

Con información de: Aguilera Díaz, María M. *El Canal del Dique y su subregión: una economía basada en la riqueza hídrica*, Cartagena de Indias: Banco de la República, 2006



Garzas en Campo de la Cruz, Atlántico,
el municipio inundado por completo
tras el rompimiento del Canal del Dique.
EFE • Ricardo Maldonado



Afectados por la rotura del Canal del Dique en Santa Lucía,
Atlántico. Fue uno de los departamentos más afectados
durante La Niña 2010 – 2011.

EFE • Ricardo Maldonado

Este era el panorama en Santa Lucía, Atlántico, el 12 de diciembre de 2010, días después de que se rompiera el Canal del Dique. Todo el municipio quedó bajo el agua.

EFE • Ricardo Maldonado



Ingenieros militares ayudan en la reparación del Canal del Dique, el 10 de diciembre de 2010, cuyo rompimiento inundó una amplia zona de Atlántico y Bolívar.

EFE • Ricardo Maldonado



Desde el aire la magnitud del desastre en el Canal del Dique. Así se veía el 19 de diciembre de 2010 en el municipio de Manatí, Atlántico.

EFE • Ricardo Maldonado





Cuando se rompió el Canal del Dique, en Campo de la Cruz, las personas intentaron salvar sus enseres. El agua ingresó a gran parte de las viviendas del pueblo. Esta imagen es del 10 de diciembre de 2010.
EFE • Ricardo Maldonado



Campo de la Cruz, Atlántico: otro de los municipios inundados tras el rompimiento del Canal del Dique. Allí y en toda la región recorrer las calles sólo era posible en bote.
EFE • Ricardo Maldonado



Otro de los municipios afectados por la rotura del Canal del Dique. Las calles de Bohórquez, en Atlántico, quedaron convertidas en ríos.

AFP • Eitan Abramovich



Las obras para reparar el Canal del Dique en una lucha contra la fuerza del agua que se hacía incontrolable. Aquí a la altura de Calamar, Bolívar, el 13 de enero de 2011.

AFP • Eitan Abramovich

Las tareas de ganadería también se vieron seriamente afectadas tras el rompimiento del Canal del Dique. Este hombre intenta resguardar sus reses en Campo de la Cruz, Atlántico.

EFE • Ricardo Maldonado







Vista aérea de las inundaciones causadas por las lluvias en Pueblo Viejo y Zona Bananera, en Magdalena, el 15 de octubre de 2010.
Presidencia de la República de Colombia • Archivo



El gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa(i), les explica al presidente Juan Manuel Santos; y al ministro de Transporte, Germán Cardona Gutiérrez, el avance de las obras para cerrar la rotura del Canal del Dique.

Presidencia de la República de Colombia • César Carrión



El ministro de Transporte, Germán Cardona Gutiérrez (c), le explica al presidente Juan Manuel Santos la ubicación del área afectada por el desbordamiento tras el rompimiento del Canal del Dique. Observan el gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa; la ministra de Ambiente, Beatriz Uribe, y el alto consejero para las regiones, Miguel Peñaloza. Barranquilla - 4 de diciembre de 2010.

Presidencia de la República de Colombia • César Carrión

estaban acostumbradas a convivir con las aguas anegadas. Pero dado que el volumen de lluvia superó cualquier cálculo, el rebosamiento abrió un boquete de 238 metros y se extendió por zonas de ganadería y cultivos hasta donde nunca llegaba. Además alcanzó cabeceras urbanas a cientos de kilómetros en derredor. Santa Lucía, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz y Repelón —entre otros municipios y corregimientos—, quedaron inundados.

El primer orificio fue de un par de metros. Pero el agua empezó a fluir con tanta fuerza que abrió su propio camino y horas después se veían pasar troncos y arbustos enteros. Transcurrieron varios días para que la abertura llegara a los 200 metros: 1.400 metros cúbicos de agua por segundo invadían cuanto se les cruzaba. Fue uno de los peores estragos de La Niña. En los municipios más cercanos los primeros pisos de las viviendas se vieron cubiertos del todo. Las familias debían esperar lanchas y canoas para ser rescatadas. El mundo observaba, sobrecogido. El 5 de diciembre el Presidente interrumpió su participación en la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, en Argentina, para atender la emergencia por la rotura. Tras una reunión con el gobernador de Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa, y gran parte de su equipo de ministros, visitó los albergues donde habían sido reubicados los damnificados y sobrevoló la zona inundada.

Santos descendió del helicóptero visiblemente afectado. «La tragedia que estamos viviendo, no solamente en el Atlántico sino en todo el país, no tiene precedentes en nuestra historia», sentenció. Es muy probable que en ese instante hubiese decidido declarar un estado de excepción para enfrentar la crisis. Lo anticipó en una intervención ante los periodistas, minutos después del sobrevuelo: «Le he dado instrucciones al Ministro de Hacienda para que reúna a los juristas y mañana mismo por la noche o el martes por la mañana nos den una recomendación», dijo. Ese mismo día el país se vio forzado a quitar la mirada del Dique por cuenta de otra calamidad.

Eran las 2:30 de la tarde cuando una vieja escombrera en el barrio La Gabriela, de Bello, Antioquia, empezó a rugir con estruendos peligrosos. Abajo se levantaba más de una veintena de casas. Probablemente el debilitamiento de los terrenos a causa de las lluvias provocó el desprendimiento de más de 8.000 metros cúbicos de tierra. El manchón de lodo, largo y extendido, quedó atravesado en lo que minutos antes fueran calles serenas de barrio humilde.

Más de 81 personas murieron. El Presidente había viajado de Barranquilla rumbo a Nueva York para cumplir con un compromiso en la sede de Naciones Unidas. Pero esta situación volvió a modificar sus itinerarios y regresó de manera directa a Bello para evaluar lo sucedido. Después de hacerlo anunció una nueva medida: ordenó la instalación, en el Ministerio del Interior, de una sala nacional de crisis. El objetivo era atender las solicitudes y reportes de emergencia de alcaldes y gobernadores.

Cuando estuvo de vuelta en Bogotá el equipo jurídico tenía lista la propuesta. La noche del martes 7 de diciembre de 2010, a través de una alocución televisiva, Santos Calderón anunció las medidas. Primero reiteró que Colombia vivía la peor tragedia de su historia; luego confesó que quiso llorar cuando un policía en Bello le señaló el sitio donde quedó enterrada su familia; y finalmente declaró la situación de desastre y la emergencia económica, social y ecológica, sustentada en el artículo 215 de la Constitución.

Explicó luego las tres fases que tendría la estrategia gubernamental: la atención humanitaria, enfocada prioritariamente en salvar vidas y auxiliar con albergues y comida a los afectados. La rehabilitación de la infraestructura comprometida —desde vías hasta colegios y edificios públicos—; y la reconstrucción, «que implica levantar de nuevo todo aquello que esté destruido o inservible», precisó. A los mandatarios regionales les anunció que estarían representados; se destinó un billón de pesos del Fondo de Calamidades y se determinó que la declaratoria era, inicialmente, por treinta días, pero que podría extenderse a noventa.

A partir de entonces el Gobierno sustentó su ofensiva contra la adversidad en un amplio marco normativo. En las dos semanas que le quedaban a 2010 el ejecutivo expidió 38 decretos. Cambios en la destinación y transferencias de recursos para robustecer el Fondo de Calamidades; disposiciones para que la DGR adelantara reasentamientos de la población afectada; obligar a contratistas y concesionarios del Estado a poner a disposición maquinarias, equipo y personal para atender emergencias viales; cambios en calendarios escolares; un amplio paquete de determinaciones financieras para el sector rural; o la creación del Fondo de Adaptación para atender la fase de reconstrucción.



Fue intenso el drama en el barrio La Gabriela, de Bello, Antioquia, tras el alud. Cerca de 80 personas quedaron bajo los escombros.
AFP • Raúl Arboleda

Los habitantes de La Gabriela, en Bello, Antioquia, soportaron una de las peores tragedias durante La Niña el 5 de diciembre de 2010.

AFP • Raúl Arboleda



El presidente Juan Manuel Santos en el sector de La Gabriela, en Bello, Antioquia, afectado por un fuerte deslizamiento de tierra, el 7 de diciembre de 2010.

Presidencia de la República de Colombia •

Ricardo Maldonado



Nos duele en el corazón lo que ha sucedido, manifestó el presidente Santos Calderón, al visitar el sitio del derrumbe en Bello, Antioquia, el 7 de diciembre de 2010.

Presidencia de la República de Colombia •

César Carrión







De todos estos decretos de emergencia, veintiuno fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, algunos parcialmente o con condicionamientos, y diecisiete no superaron la revisión.

Lo que el tribunal cuestionó fue el paquete de medidas del decreto con que se extendió la emergencia: el 20 de 2011. Las disposiciones emitidas a su amparo quedaron sin bases. El estudio de caso elaborado por Colombia Humanitaria identificó el impacto de la decisión de los magistrados sobre la atención de los afectados. «Entre otras medidas se pretendía dotar de herramientas a las entidades territoriales para poder ejecutar los recursos; reglamentar lo relacionado con el programa de ‘empleo de emergencia’; la tipificación como delito penal del mal uso de los recursos y la capitalización de la participación accionaria del Estado en Ecopetrol para financiar los proyectos de reconstrucción a cargo del Fondo Adaptación»¹³⁵.

Fue un revés para el Gobierno¹³⁶, pero en las reflexiones que implicó la estrategia para enfrentar esa tragedia había ya un tramo avanzado y definitivo en el futuro inmediato. Dentro de ese paquete de decisiones admitidas, y en marcha, estuvo la génesis de lo que meses después sería un cambio fundamental en el Sistema de atención, en la oficina rectora y en la posición del Estado frente a un problema que ya tenía reflexionando al planeta: el cambio climático.

Pero eso ocurriría en meses siguientes. Por ahora lo urgente era atender las prioridades que planteaba la emergencia. Y los distintos hechos sucedidos, una semana tras otra, como en una cadena de infortunios previamente programada. El turno era para Gramalote, en Norte de Santander.

Dicen en el pueblo que los primeros deslizamientos ocurrieron la noche del 16 de diciembre por el cerro de La Cruz: el compañero tutelar de esta población a cincuenta kilómetros de Cúcuta, ahora amenazaba con caerle encima. Ya el 17, un día después, era claro para todas las autoridades de socorro y atención que la situación tenía gravedad extrema: había que evacuar el pueblo. Todo indica que las lluvias sin pausa de La Niña reactivaron una falla geológica ancestral sobre la que estaba ubicado el municipio.

El movimiento en masa del cerro de La Cruz destruyó fincas y amplias zonas de vegetación y llegó con su poder exterminador al casco ur-

Página anterior.

Los pies en el lodo, como una representación de lo que ocurría en Colombia durante La Niña. Imagen del deslizamiento en Bello, Antioquia, el 13 de noviembre de 2010.

AFP • Raul Arboleda

135.

Colombia Humanitaria, página 21.

136.

En uno de los apartes del fallo en el que se declaró no exequible la extensión del estado de excepción se lee: *Si bien formalmente en los considerandos del decreto 020 de 2011 se enumeran una serie de hechos vinculados a la ola invernal, no puede hablarse ciertamente de hechos novedosos, impensables e inusitados que ameritaran acudir a una nueva declaratoria de emergencia o que no pudieran ser conjurados con los múltiples instrumentos ya creados (...).*

bano del pueblo. La situación fue inviable. Los 3.500 habitantes de Gramalote dejaron sus casas. Inestabilidad de los terrenos, sacudidas que se sucedían una como consecuencia de la otra, y casas y calles que empezaron a partirse de manera violenta e inverosímil. Gramalote, que ya había sido reubicado en el siglo XIX después del terremoto de Cúcuta en 1875 y reconstruido con un imponente templo amarillo de dos torres, veía ahora cómo todo terminaba.

El Canal del Dique y Gramalote: dos duros golpes con los que el país cerraba aquel 2010. Para ese momento ya era un hecho que Colombia Humanitaria no constituía una iniciativa exclusivamente de recolección y distribución de ayudas. Su estructura administrativa se fortaleció. El 15 de diciembre, durante una visita a Victoria, Valle del Cauca, Santos Calderón anunció que el presidente de Bancolombia, Jorge Londoño, había aceptado la gerencia de la junta directiva de Colombia Humanitaria.

Era algo más que un trabajo para el exitoso banquero. Había mucho de altruismo en la tarea que a partir de ese momento iniciaba. Así lo explicó el Presidente de la República: «Le he pedido a uno de los empresarios más exitosos que conocemos, al actual presidente del Banco de Colombia, el doctor Jorge Londoño, que preste su servicio militar y deje la presidencia del Banco y venga a ayudarnos a gerenciar este proceso. Él amablemente me ha dicho que sí».

Con ese nombramiento se consolidaba la configuración que el Gobierno buscaba para Colombia Humanitaria. No se trataba, en el sentido estricto, de una entidad del Estado o de un simple programa gubernamental. La intención fue construir una estrategia, dotada de un aparato administrativo especial y temporal, manejado por expertos y encargada de coordinar la acción integral del Estado para gestionar eficazmente los recursos asignados¹³⁷. Con los decretos en marcha, había sido fortalecido un poco el modelo estatal que ya existía.

El recién creado Fondo Adaptación se unió al ya existente y ahora modificado Fondo de Calamidades. Lo explica el informe de la Colombia Humanitaria: «Desde el punto de vista administrativo, es la gerencia de la subcuenta del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, antes Fondo Nacional de Calamidades (FNC), creada con el objetivo de financiar las fases de atención y rehabilitación de la emergencia»¹³⁸.

El año 2011 se inició con la esperanza de que las lluvias por fin dieran tregua, y en las primeras semanas hubo una noticia alentadora. Después de una lucha diaria y por muchos momentos infructuosa contra la fuerza del agua, el 26 de enero se logró controlar la rotura del Canal del Dique en Atlántico.

Entretanto avanzaba la descomunal tarea para llevar ayuda a los damnificados. Albergues, mercados y enseres básicos, en un movimiento logístico que en sí mismo constituía un reto con escasos precedentes en el Estado. Para el 3 de febrero los convenios con los operadores de Colombia Humanitaria ya estaban legalizados por más de 167.000 millones de pesos. «Con mucha satisfacción podemos informar que todos los departamentos han cumplido con la celebración del contrato con el operador», informó ese día Londoño.

En ese mes ya era un hecho que el optimismo frente a la posibilidad de que dejara de llover había sido en vano. El 21 el Presidente advirtió a los pobladores de las riberas del Cauca y el Magdalena que no se podía bajar la alerta, pues las lluvias iban a continuar. La Niña había entrado en una segunda fase y el país estaba aún lejos de concluir la emergencia que atravesaba. Y lo peor: todos los pronósticos indicaban que el fenómeno se agravaría. Así lo informó el Presidente el 28 de marzo a la asamblea general de gobernadores que sesionaba en Bogotá.

Además les pidió trabajar en equipo y adoptar la cultura del riesgo: explicarle a la comunidad la intensidad de las lluvias y la manera de enfrentarlo. «Es muy importante que todos entendamos no sólo que este es un huracán de seis meses sino que es un huracán que llegó para quedarse. Esa es la actitud con la cual debemos asumir este problema». Una frase del Presidente que hacía caer en la cuenta de que el discurso que atravesaba al Gobierno y su manera de atender la emergencia buscaba ir más allá de lo inmediato.

Doce días antes había visitado Colombia Al Gore, ex vicepresidente de Estados Unidos, sin duda una de las mayores autoridades en el mundo en temas de cambio climático. Presentó en Bogotá una conferencia con la que le dio la vuelta varias veces al mundo: *Una verdad incómoda*. En ésta explica a través de cientos de diapositivas y reveladoras fotos cómo las emisiones de CO² ponen en jaque la existencia de la humanidad como especie.

137.

Con información de *Un estudio de caso*, Colombia Humanitaria.

138.

Estudio de caso, página 24.



El presidente Juan Manuel Santos Calderón (i) con Everardo Murillo en una de las rendiciones de cuentas de Colombia Humanitaria.
Presidencia de la República de Colombia • César Carrión



El presidente Juan Manuel Santos le agradeció a la cantante Shakira su solidaridad con los damnificados por la temporada de lluvias, en una de las jornadas de recolección de ayuda de Colombia Humanitaria, el 11 de Marzo de 2011.

Presidencia de la República de Colombia • Javier Casella



María Clemencia Rodríguez de Santos, esposa del Presidente de la República, recibe 91 toneladas de ayuda para Colombia Humanitaria.

EFE • Carlos Ortega



La directora de Gestión del Riesgo, Luz Amanda Pulido, quien asumió la primera fase de atención por La Niña en 2010, durante una entrega de cifras y balance de ayudas, el 30 de marzo de 2011.

Presidencia de la República de Colombia • Felipe Ariza



Maria Clemencia Rodríguez de Santos, lideró desde el primer momento la donación de ayudas a los afectados. Aquí en Cauca, Antioquia.

Presidencia de la República de Colombia • Felipe Pinzón

Los gases con efecto invernadero están sobrecalentando el planeta y por tanto provocando cambios en sistemas y procesos vitales —por ejemplo, deshielo de los glaciales—. El calentamiento es una de las principales causas para desastres como los huracanes. El de Gore es un discurso con calado profundo en el nuevo milenio, aunque él como pionero lo viene exponiendo desde 1989.

Delante del ex vicepresidente, Santos Calderón suscribió esas tesis y aceptó que eventos como la dura Niña que soportaba Colombia podían estar vinculados con esa realidad. «Los efectos de la última ola invernal, una tragedia que no ha acabado de pasar, son más que dicentes». Con la confirmación de que en 2011, por primera vez en la historia, no habría una temporada seca en el país sino un constante caer de lluvias prácticamente ese tipo de mensajes era, además de una alerta, un llamado urgente a la reflexión.

El 29 de marzo el Presidente movió sus fichas entre quienes lideraban la atención de las emergencias. Ese día Carlos Iván Márquez Pérez fue designado director de la DGR, aunque asumió el cargo en abril. La oficina de gestión del riesgo era un actor clave dentro del engranaje que completaban los dos fondos activos y Colombia Humanitaria. Luz Amanda Pulido, quien hasta ese momento estaría al frente de esa oficina, fue enviada a trabajar en la Alta Consejería Presidencial para las Regiones, al lado de Miguel Peñaloza, otro de los despachos claves en medio de esta emergencia.

Y a la DGR llegaba Márquez Pérez, un hombre con el perfil que en ese momento se hacía urgente: llevaba décadas con las botas puestas; en el terreno y en el barro sabía lo que era ayudar a víctimas de tragedias. Su trabajo como director general de socorro nacional de la Cruz Roja Colombiana le daba experiencia en temas humanitarios y de servicio, todo enmarcado en dos conceptos ahora imprescindibles: la gestión del riesgo y el debate social en torno al clima y el medio ambiente.

Tenía varios reconocimientos y experiencia en casi todas las grandes emergencias nacionales recientes. Apenas dos meses antes había participado en operaciones de atención y ayuda para el devastado Haití, víctima del mortal terremoto.

Para ese momento las cuentas del gobierno hablaban de 3 millones de afectados en todo el país¹³⁹. Nada más urgente que atenderlos. La rutina de visitas a las zonas por parte del Presidente se intensificó al tiempo que el equipo, ya de 500.000 trabajadores, iba por Colombia instalando albergues, llevando mercados, entregando cobijas o haciendo cualquier cosa que aliviara el dolor de la gente.

Un día en Cundinamarca, donde miles de hectáreas estaban inundadas por desbordamientos de ríos; otro día Boyacá, Arauca o Casanare: mercados, colchonetas, elementos básicos de aseo y un largo etcétera. Para nadie había una tragedia menor, pero quienes perdían allegados llevaban la carga más pesada.

Ese duro lastre les llegó a las gentes de San Vicente de Chucurí, en Santander, y a la familia de Andrea Natalia Álvarez Gómez, en mayo 18 de 2011. En esos días la cadena de sucesos previos a toda catástrofe se había cumplido de manera rigurosa: los aguaceros incesantes de La Niña fracturaron un terreno en la parte alta, en la vereda San José de la Pradera. Sobre la media noche un derrumbe taponó la quebrada Las Cruces y luego una corriente de lodo, embravecida por los restos de troncos, rocas o árboles completos que recogía, bajó al casco urbano y alcanzó al menos diez barrios con una fuerza tal que rompió vías, derrumbó muros y trituró algunos vehículos y otros mobiliarios. Se llevó dos puentes: los de Maravillas y La Feria, lo que dejó el municipio incomunicado. También el colgante que comunicaba al barrio el Centro con el Parque Natural Miraflores.

Trece vecinos desaparecieron entre escombros. A la misma hora que Rosalba Gómez de Álvarez miraba la corriente descomunal que arrastraba trozos del pueblo, y los árboles arrancados de raíz que parecían caminar sobre el agua; Elizabeth Alfonso enfrentaba el drama de no encontrar a tres de sus parientes: su hermana y sus dos sobrinos. «Vivían aquí cerquita a la quebrada, en la casa que se llevó completamente el agua. Mi cuñado perdió su taller, su esposa, sus hijos y su vivienda»¹⁴⁰.

Abel García, en el barrio Orocué, debió buscar la copa de un árbol para no perecer, arrastrado por las aguas. «Me desperté a las 4:00 de la mañana a preparar el tinto como es costumbre, cuando de repente escuché el ruido de la quebrada y un muchacho me dijo ‘sálgase de ahí, que se lo lleva el agua’. Sin embargo yo no pude salir y me subí a un árbol. Eso fue lo que me salvó la vida».

139.

Aunque las cifras definitivas, como se explica varias páginas atrás, sólo estuvieron consolidadas una vez concluyó el Registro Único de Damnificados (RUD), la cifra de 3 millones de damnificados la entregó el presidente Santos en alocución el 25 de abril de 2011.

Para ese momento ya Rosalba comprobaba, impávida, que la corriente se llevaba lo que quedaba de su casa con Andrea Natalia dentro. Su hija que apenas unos segundos antes golpeaba con el madero puertas y ventanas, «¡Salgan, salgan!». Ahora ya no estaba.

Jesús Darío Acevedo Álvarez dormía en su habitación de universitario en Barrancabermeja cuando lo alertó su teléfono. Ya eran las 5:00 de la mañana. Al otro lado la voz de un amigo le dijo «hermano: estoy con usted. Sólo dígame si necesita algo». Jesús Darío pensó que se trataba de un borracho despistado¹⁴¹.

Pero apenas colgó llamó a su padre en San Vicente de Chucurí. Fue él quien le contó que una creciente súbita acababa de bajar por Las Cruces. «Se llevó varias casas, pero la familia está bien», le contó. «Entonces me relajé, porque al fin y al cabo lo material se recupera», recuerda. Un par de horas después, cuando iba a entrar a un examen en la universidad, volvieron a llamarlo. «Era un primo que, llorando, me preguntaba por mi tía Andrea Natalia. Le respondí que ella no le había pasado nada. Me dijo que yo era una mentiroso».

De nuevo le marcó a su padre. «Cuando mi papá me dice que mi tía no aparecía, entré en un estado de *shock*». Pidió prestada una motocicleta y viajó de Barrancabermeja a San Vicente. «Al llegar vi que la quebrada se había llevado las casas con los vecinos adentro. Los sitios donde había crecido... tantos recuerdos. Todo era ahora escombros y barro». Luego se unió a la búsqueda de su tía Natalia Andrea. «Éramos mi papá, mis tíos, mis primos y yo». Las mujeres estaban en la casa, confundidas entre el dolor, tratando de entender.

«Ahí es donde uno ve lo importante de encontrar el cuerpo y no dejarlo por ahí». Socorristas de Bucaramanga, con perros adiestrados se les sumaron. «Yo estaba desesperado porque no localizábamos a mi tía... Tan frágil, tan bonita». Fueron 33 horas de búsqueda. Ubicaron a doña Laura Mayorga. Luego el cuerpo de Nicolás Gómez. Pero nada se sabía de Andrea Natalia. El viernes 20 de mayo, dos días después de la crecida, recibieron el reporte de un pescador que había visto algo en la desembocadura del río Chucurí en el Sogamoso, a cincuenta kilómetros del punto donde ocurrió la tragedia.

140.
Testimonios citados desde la web de la alcaldía de San Vicente de Chucurí.

141.
Este testimonio del sobrino de Andrea Natalia Álvarez Gómez fue entregado por él en entrevista para este proyecto editorial.



El avance de la quebrada Las Cruces, en San Vicente de Chucurí, acabó con todo a su paso, incluidos vehículos de carga que estaban estacionados.

Archivo particular • Juan Carlos Díaz Rey



Andrea Natalia Álvarez intentaba sacar de su casa esta, su motocicleta, cuando la avenida torrencial se la llevó. Su historia de heroísmo trascendió.
Archivo particular • Juan Carlos Díaz Rey



Los rastros de la fuerte y descomunal palizada en San Vicente de Chucurí, Santander, se apilaban en las esquinas del pueblo, aquel 18 de mayo.

Archivo particular • Juan Carlos Díaz Rey



Los sobrevivientes a la avenida torrencial de la quebrada Las Cruces, en San Vicente de Chucurí, hablan de una mortal corriente que avanzó y acabó todo a su paso. Aquí, desde el aire, el curso que siguió.
Presidencia de la República de Colombia • Archivo



Rosaura Gómez, mamá de Andrea Natalia, abraza al presidente Santos Calderón, quien le da condolencias y destaca la heroica labor de su hija, que salvó decenas de vidas.
Presidencia de la República de Colombia • Archivo

A las 6:00 de la tarde hallaron el cadáver entre un banco de arena y una montaña de desechos vegetales. «Fue mi tío quien la encontró». Tardaron varios minutos en remover lo que tenía en derredor. «El pelo se le había enredado con pedazos de madera». Su tío la miró y le dijo: «Soy yo, Andrea Natalia. Venga, que ya nos vamos para la casa». Luego la sacó de ahí.

El país conoció la historia de Andrea Natalia en voz del propio presidente Juan Manuel Santos, quien la contó durante la rendición de cuentas de Colombia Humanitaria, en junio 23 de 2011. «Lamentablemente esa madrugada perdimos a Andrea Natalia y a 12 personas más. Pero hoy, gracias a su valentía y solidaridad, 50 vecinos suyos están vivos».

Margarita María, otra hija de Rosalba y hermana de la heroína, estaba en el auditorio. «A ella, a los socorristas, a los bomberos, a los soldados, a los policías y a tantos colombianos del común que de una u otra forma ayudaron a sus compatriotas en la dura ola invernal que padecemos, les quiero hacer un reconocimiento», dijo el Presidente, antes de entregar una condecoración a las familias.

Una medalla que desde ese día guarda profundos simbolismos: las vidas que Andrea Natalia salvó de la violencia irremediable del barro y la gestión del riesgo en uno de sus componentes principales: la evacuación preventiva.

Lo destinado para atender la emergencia ya iba en 4.5 billones de pesos y la gerencia, junto con el Fondo Nacional de Calamidades, había empleado el 99% de los recursos¹⁴². La prioridad eran los convenios con entidades nacionales, atención humanitaria, alojamientos, gastos de operación y obras mayores y menores. Tal concepto permitiría clasificar los proyectos. Aquellos de largo aliento, por un lado; y lo urgente para reparar en infraestructura, llamado ‘obras menores’: con desembolsos expeditos y menos trámites.

El director de la DGR había aprovechado el modelo de sala de crisis implementado meses atrás para convertirlo en el gran visor de seguimiento a las obras y alertas. Con la cantidad de agua en más de un año de lluvias, los puntos críticos, como afluentes y terrenos inestables e inundados, abundaban en el país.

En ese momento la capacidad de respuesta para una primera atención estaba entre 12:48 horas, explicó Márquez en esa rendición de cuentas. Para ese momento la esperanza de que las lluvias dieran una pausa ya naufragaba. El derrotero inmediato era prevenir en la medida que la furia del evento lo permitiera y seguir atendiendo a los afectados.

Eran datos del día a día que permitían intuir que el país ya había levantado la cabeza: la terrible noche estaba a punto de terminar. Una línea imaginaria había quedado trazada y ya se avanzaba por el único camino que posible: atender la tragedia y buscar la manera más rápida de salir de ella.

Los diagnósticos y evidencias confluyeron en que el proyecto de ley en el Congreso de la República, que definiría la nueva política de gestión del riesgo, estaba radicado. También avanzaba la configuración de la propuesta de una nueva entidad coordinadora.

Y a las víctimas, nada más que rendirles homenaje. Andrea Natalia fue sepultada en el cementerio de San Vicente. Su familia puso una inscripción sobre la tumba: «No hay amor más grande que aquel que da la vida por sus hermanos».

142.

Un comunicado de prensa emitido ese día por la Secretaría de Prensa del Palacio de Nariño detallaba así el alcance de los presupuestos: *A la fecha, para convenios ya se han entregado recursos por 1 billón 455 millones de pesos; para atención humanitaria, 303 mil 141 millones de pesos; para alojamientos temporales, 135 mil 155 millones de pesos; para obras menores y maquinaria, 625 mil 528 millones de pesos, y para construcción de muros de contención de cuerpos de agua o chorros, 53 mil 310 millones de pesos.*





«UN SISTEMA EN MEDIO DE LA EMERGENCIA»

JORGE LONDOÑO SALDARRIAGA

Anunciaba mi retiro del banco cuando se presentó la catástrofe y el presidente Juan Manuel Santos tuvo la idea de pedirme que me dedicara a la coordinación de este asunto. Yo no tenía experiencia en atención de desastres. Era consciente de que mi contribución sería administrativa. Los conocimientos específicos sobre la problemática me los daría la gente que ya estaba en el antes llamado Sistema de atención de desastres. Además, los nuevos fichajes como Everardo Murillo tenían conocimientos amplios en el área. Honestamente sabía que yo podía colaborar. Y siento que eso hice, sobre todo en la dirección y organización de equipos humanos para procesos complejos, como los que atendimos.

Hubo muchos aprendizajes personales. Este era un cargo en el que debía involucrarme muchísimo más con la comunidad y con un tema de carácter nacional. Había damnificados de Pasto a Riohacha. Colombia Humanitaria se enfrentó un fenómeno de magnitudes. Era la afectación de una población que requería de asistencia, totalmente dispersa alrededor de distintas regiones. En un comienzo fue la Costa Caribe, pero después la parte andina, y en medio una geografía muy compleja.

Devolvimos confianza a la gente. Lo que se revelaba al principio, por los medios, era escepticismo. A uno le decían: «usted cómo se va a meter en esto, si seguramente va a fracasar». Y la verdad era que al principio sufríamos por las urgencias de las acciones y la poca fe de la mayoría de la población. Pero ese pensamiento empezó a cambiar dentro de las comunidades atendidas.

Vieron que la ayuda llegó y tuvo hitos muy importantes como la distribución de los alimentos que los recibían de una manera directa y con procesos de certificación. Y con una planeación que hacía que los alimentos entregados tuvieran relación con la cultura particular de la región atendida. No es lo mismo darles alimentos a boyacenses que a costeños. Se tienen registros, con firma, de quiénes fueron beneficiarios y de quiénes recibieron alimento. Incluso cuando la gente por razones culturales no firmaba, como en la Guajira, hicimos fotografías.

En medio de la situación en que se encontraba Colombia se montó un Sistema para un país inundado. Teníamos que distribuir un volumen de 35.000 toneladas de alimentos. Eso fue lo que se dispuso

Jorge Londoño Saldarriga fue uno de los hombres claves en la atención de la emergencia por el fenómeno de La Niña entre 2010 y 2011. Es administrador de negocios de la Universidad Eafit de Medellín y tiene maestría en desarrollo económico de la Universidad de Glasgow, en Escocia. Tras varios años en la docencia y una incursión corta por el sector público en Medellín, se vinculó al privado. En 1991 ingresó a Suramericana como Presidente. En febrero de 1996 asumió la presidencia del Banco Industrial Colombiano (BIC), hoy fusionado con Bancolombia. Uno de sus grandes logros fue la colocación de las acciones del BIC en la Bolsa de Valores de Nueva York en 1995. Bajo su batuta, Bancolombia llegó a ser reconocido como la segunda mejor compañía latinoamericana en gestión y desarrollo de líderes por la revista *Fortune* y calificado como uno de los mejores bancos de Colombia por publicaciones especializadas.

A la izquierda.

En medio de las emergencias en la sabana de Bogotá con frecuencia las brigadas de socorro tuvieron que salir a atender afectados en botes inflables. En ese caso, ingenieros militares.

AFP • Guillermo Legaria

en ese año y medio siguiente. Y como se ha visto en los desastres del mundo, suele haber desespero de la gente por la incapacidad logística de la distribución de insumos alimentarios. Pero en Colombia se logró llegar a los sitios afectados. Desde los primeros días se elaboró un registro completo de los damnificados con sus necesidades de ayuda humanitaria.

Si analizamos todas esas dificultades que se presentaron, evidentemente no era un Sistema perfecto. Pero si hoy ocurre un desastre la distribución de alimentos, y de los primeros elementos básicos, goza de una rapidez extraordinaria. Porque ya hay una Unidad de gestión con capacidad de reacción inmediata. En aquel entonces hubo que inventar eso.

Con este proceso se inició una visión diferente respecto a la atención en el momento de una emergencia. También se estableció una logística. Fue muy interesante porque había una cantidad parecida a 4.500 proyectos en diferentes municipios y unos 7.000 en todo el país.

Para nadie es difícil suponer la complejidad que representa tener que controlar ese volumen. Algunos de tamaño pequeño, de 100 o 200 millones de pesos, pero absolutamente determinantes para el desarrollo de sus comunidades. Espacios de escuelas para estudiantes; puentes para cruzar de un municipio a otro, destruidos por la catástrofe; rehabilitación de vías que la avalancha había cubierto; y ese tipo de obras para el desarrollo comunitario.

Se organizaban eventos con la población y se informaba sobre los proyectos a ejecutar: «aquí vamos a arreglar la escuela, o un puente; cuesta tanto, y el presupuesto es este. El alcalde es quien lo tiene que contratar y ustedes serán los primeros responsables de que esos trabajos se hagan a tiempo y correctamente». Entonces se despertó un movimiento comunitario que los favorecía y apareció un Sistema de control muy informal pero eficiente.

Muchas viviendas se destruyeron y otras se dañaron y necesitaron reparación: alrededor de 72.000 en todo el país. Se organizó un programa con una complejidad logística inaudita: a una vivienda se le daña el techo. A otra el baño, el primer piso, etcétera. Cada una, un proyecto específico. En cada pueblecito dos, tres y hasta veinte. Fue de las iniciativas más satisfactorias ejecutadas por Colombia Humanitaria.

Hicimos cosas exóticas. Ideamos algo llamado «el acuerdo de transparencia y compromiso ético». Cuando las obras ya estaban definidas, se organizaba un evento de movilización ciudadana y se le comunicaba a la comunidad qué se había contratado. Ante ellos, su alcalde firmaba un documento sin consecuencias legales específicas, pero sí con mucha fuerza porque era un pacto con sus gentes.

En incontables oportunidades la gente tiene problemas y se diseña un sistema de administración, entendiendo como administración «lograr un objetivo con recursos limitados». Y para algunos ‘recurso limitado’ es sinónimo de dinero. Pero hay otros recursos limitados, como la técnica o los conocimientos que tienen las diferentes entidades. Al final se deben alcanzar los objetivos con ellos. Y más que lamentarse de la debilidad institucional, lo que debe hacerse es diagnosticarla y ver cómo se mitigaban esas dificultades sin comprometer el cumplimiento de las metas.

Cuando se entregaban las obras a la comunidad eso constituía una ayuda impresionante. Muchos municipios, por ejemplo, se encontraban con acueductos de primera calidad que nunca habían tenido. También se vio el fortalecimiento de los líderes comunitarios que jugaron en el proceso un papel muy valioso. Una gente inteligente, bondadosa y con un gran cariño por su comunidad que los hace trabajar de una manera conmovedora. Cosas como éstas hacen inolvidable ese periodo de mi vida.



LA NIÑA DESDE EL AIRE

Las inundaciones causadas por el fenómeno de La Niña, que golpeó a Colombia entre 2010 y 2012, hicieron que verdes prados, extensos cultivos y barrios enteros de pueblos y ciudades, se convirtieran en lagos de tristeza y desastre. Esta selección de fotografías aéreas permite comprender el alcance del desastre y recordar que los destrozos producto del cambio climático plantean uno de los retos más trascendentales del siglo XXI.





Puerto Nare, Antioquia. 24 de abril de 2011.
AFP • HO • Gobernación de Antioquia



El Banco, Magdalena. 21 de diciembre de 2010.

AFP • Joaquín Sarmiento



Puerto Nare, Antioquia. 24 de abril de 2011.
AFP • HO • *Gobernación de Antioquia*



Inundación en Tuluá, Valle del Cauca. 16 de noviembre de 2010.

AFP • Carlos Ortega



VALLE DEL CAUCA

La Niña golpeó con intensidad, y de manera trágica, amplias zonas del departamento azucarero de Colombia. El Cauca, sobrecargado de agua, dejó decenas de calamidades a su paso. Pero hubo otros afluentes, tranquilos cauces apenas visibles cuando el clima está en condiciones normales, convertidos en ríos crecidos y furiosos que entraron a calles, viviendas y habitaciones.





Inundación en Tuluá, Valle del Cauca. 16 de noviembre de 2010.
AFP • Carlos Ortega



Una amplia zona inundada en Valle del Cauca
en diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo



Palmira, Valle del Cauca, sufrió graves inundaciones por cuenta de La Niña. Así transcurría el 30 de noviembre de 2010 en ese municipio, donde un hombre intentaba poner a salvo una caja de pollos.

AFP • Luis Robayo





Palmira, Valle del Cauca. 1 de diciembre de 2010.

AFP • Luis Robayo





Palmira, Valle del Cauca. 1 de diciembre de 2010.

AFP • Luis Robayo



Palmira, Valle del Cauca. 1 de diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo



Palmira, Valle del Cauca. 1 de diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo





Palmira, Valle del Cauca. 15 de diciembre de 2010.

AFP • Luis Robayo



Palmira, Valle del Cauca. 15 de diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo



Palmira, Valle del Cauca. 15 de diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo



Palmira, Valle del Cauca.
15 de diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo





Palmira, Valle del Cauca. 15 de diciembre de 2010.
AFP • Luis Robayo





Yotoco, Valle del Cauca. 28 de abril de 2011.

AFP • Luis Robayo



Yotoco, Valle del Cauca. 28 de abril de 2011.

AFP • Luis Robayo



Chía, Cundinamarca. 21 de mayo de 2011.

AFP • *Guillermo Legaria*



EL MAR MUSTIO

Amplias extensiones en la Sabana de Bogotá quedaron bajo el agua. Las quebradas, históricamente inofensivas, se salieron de control por las constantes descargas de agua.





Chía, Cundinamarca. 21 de mayo de 2011.

AFP • Guillermo Legaria





Chía, Cundinamarca. Universidad de La Sabana.

21 de mayo de 2011.

AFP • Guillermo Legaria



Chía, Cundinamarca. Autopista de ingreso
a Bogotá. 5 de mayo de 2011.
AFP • Guillermo Legaria







Cajicá, Cundinamarca, 21 de mayo de 2011.

AFP • Guillermo Legaria



Cajicá, Cundinamarca,
el 21 de mayo de 2011. AFP • Guillermo Legaria

Portada: El trágico panorama en la sabana de Bogotá por inundación
el 5 de mayo de 2011. AFP • Guillermo Legaria

COLOMBIA MENOS VULNERABLE es una amplia investigación periodística, basada en más de noventa entrevistas, y en una robusta consulta bibliográfica, que permite reconstruir la historia de la gestión del riesgo en el país. 4 tomos, 20 capítulos y un completo compendio fotográfico que resultan además un recorrido por los desastres con origen en la naturaleza de mayor impacto que ha enfrentado Colombia. De los primeros indicios tras la Guerra de los mil días, a la atención en el 9 de abril, cuando ocurrió El Bogotazo. De la tragedia de Armero, Tolima, a la de Mocoa, Putumayo. Una historia que planteó un reto imprescindible para toda sociedad: definir un Sistema de atención y prevención de desastres y —años después— crear una política de gestión del riesgo que hoy nos hace menos vulnerables.