

COLOMBIA MENOS VULNERABLE

La gestión del riesgo de desastres en nuestra historia

TOMO III



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»

07.

MURINDÓ: TERREMOTO DOBLE

08.

**TIERRADENTRO: EL DÍA QUE
CAYERON LAS MONTAÑAS**

«Un proceso muy complicado»

09.

UNA CAPITAL EN RUINAS

«La solidaridad quedó fortalecida»

10.

ESTÁ LLOVIENDO SOBRE MOJADO

«Un Sistema en medio de la emergencia»

La Niña desde el aire

TOMO III

11.

LA NUEVA MIRADA

19

12.

SPACE: EVACUACIÓN QUE SALVÓ VIDAS

55

13.

SALGAR: LA FURIA DE UNA TORMENTA

81

14.

SANTANDERES: EL RETO DE LA RECONSTRUCCIÓN 105

15.

FRONTERA: Y UN DÍA TUVIERON QUE PARTIR 123

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



11.

LA NUEVA MIRADA

Sólo las imágenes aéreas permitían ver la magnitud del desastre en la sabana de Bogotá. Ante tal emergencia, el país tuvo que definir una nueva ley para gestionar el riesgo.

AFP • Guillermo Legarí



Instantánea del 5 de diciembre de 2010 de la tragedia en La Gabriela, en Bello, Antioquia, uno de los momentos más trágicos durante La Niña ese año.

AFP • Raúl Arboleda

Ocurre que hay cambios trascendentales que sólo es posible ver a través del cedazo del tiempo. Y puede que el que se dio a finales de 2011 e inicios de 2012 sea un ejemplo. El 4 de noviembre concluyó el ambicioso paquete de reformas a la estructura del Estado que el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón había iniciado seis meses atrás. El ejecutivo se valió de la ley 1444 del 4 de mayo de 2011 con la que el Congreso de la República le había dado facultades extraordinarias al Presidente para modificar la estructura de la administración pública. Y justo ese día, el cuarto del mes once, terminaba el plazo para la reorganización. Por eso, de varias maneras, ese día, iniciaba una nueva era para Colombia. La lista de cambios era extensa y compleja: de ahí la necesidad del cedazo del tiempo.

Lo explicó el Presidente en un discurso que pronunció en la entrega del Informe Nacional de Competitividad. Fue en el Club El Nogal de Bogotá. Allí hizo una exposición con múltiples aspectos técnicos y delineó el nuevo mapa institucional, sustentado en varios postulados de la escuela del 'buen gobierno': «una reforma para acoplar el Estado a las necesidades de los tiempos actuales», dijo el Presidente en su discurso. Y continuó: «porque el Estado, como las empresas, siempre tienen que seguir un proceso de mejoramiento continuo y de acoplamiento a las nuevas circunstancias, a los avances tecnológicos, a los nuevos problemas que surgen en las sociedades».

Uno de los puntos más destacados en la reorganización era la división de tres ministerios, para convertirlos en seis¹⁴³. «Teníamos que tener unos ministerios para poner en práctica un concepto clave de la administración pública: la focalización». Pero la reforma iba más allá. Llegaba a sectores más profundos de la administración pues buscaba ser una planificación de largo aliento. Por eso se expedieron cerca de setenta decretos que reformaron entidades. Esa compleja tarea, que era ni más ni menos que recomponer el entramado del país público, estuvo a cargo de la alta consejera para el buen gobierno y la eficiencia administrativa, María Lorena Gutiérrez; el Departamento de la Función Pública; Planeación Nacional y la Secretaría Jurídica de la Presidencia.

143. Del Ministerio del Interior se separó el de Justicia y del Derecho; el Ministerio de la Protección Social se convirtió en Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud; y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se separó y creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Los equipos estuvieron todo el tiempo coordinados por el Presidente de la República. El trabajo fue en cuatro líneas. Un grupo de reformas apuntó a una política social del Estado para la protección de los derechos humanos. Otra línea buscó fortalecer la inclusión social y la re-

conciliación. «Dentro del objetivo fundamental de superar la pobreza extrema y consolidar la paz en nuestro país», explicó Santos en su discurso. Y continuó: «se consolida un sector del Gobierno, el sector de la inclusión social, a la cabeza del cual estará el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social». Y entró en funcionamiento la Agencia para la Superación de la Pobreza, la Dirección de la Unidad de Víctimas y se vinculó a este sector el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar.

Los expertos en ‘buen gobierno’ buscaron además mejorar la eficiencia del Estado, para lo que crearon la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación y la Agencia de Cooperación Internacional: esa era la tercera línea de trabajo. Y, por último, un cuarto grupo de reformas tenía el objetivo de fortalecer la institucionalidad para mejorar la competitividad. «Aquí caben la organización del nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la reorganización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que incluye una Autoridad de Licencias Ambientales y una Unidad de Parques Naturales», explicó el presidente Santos.

En esa línea de acción, la cuarta, surgió la nueva Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), una propuesta en la que se trabajó a marchas forzadas para que ingresara en el último día habilitado por la ley 1444. El Presidente de la República explicó en su discurso que la necesidad de que existiera esta nueva entidad se había notado en medio de la adversidad que vivía el país por cuenta del fenómeno de La Niña.

«Nos dimos cuenta, con esta ola invernal, que un país tan vulnerable como Colombia no tenía la institucionalidad para afrontar lo que sufrimos y lo que vamos a sufrir —explicó el mandatario—. Miren ustedes lo que está sufriendo Centroamérica, o para irme un poco más lejos, al otro lado del mundo, Tailandia; todos esos países que son el opuesto, la antípoda de Colombia en el mundo, todos están inundados y con problemas».

El Presidente tenía razón. Para ese momento el mundo completaba varios lustros de cara a una nueva realidad. El camino iniciado por la humanidad, como directa responsable de los factores que inciden en el cambio climático, no tenía vuelta atrás. Era irreversible. Por eso el problema superaba a Colombia y la región: la trascendencia era mundial.



Una imagen que muestra claramente cómo el río Magdalena desbordado alcanzó sin piedad el municipio de El Banco, el 21 de diciembre de 2010.
AFP • Joaquín Sarmiento



Una mujer lucha contra la inundación que afectó su casa en Jamundí, Valle del Cauca, el 17 de noviembre de 2010.
AFP • Luis Roballo

«Nosotros somos un país vulnerable y necesitamos una institucionalidad mucho más fuerte para afrontar las consecuencias del cambio climático —continuó el Presidente—, que infortunadamente llegó aquí para quedarse». Esas palabras resonaban aún más ese 4 de noviembre: el primer día de existencia de la UNGRD, que también debía ser el primero de la nueva mirada.

Sólo el hecho de que la oficina coordinadora regresara al resorte directo de la Presidencia de la República era indicio de los cambios que se venían. Porque lo que había ocurrido con la oficina cabeza del Sistema explicaba la decadencia en que había entrado el modelo de atención.

Cuando nació el Sistema de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), con ley 46 de 1988 y el decreto reglamentario 919 de 1989, la oficina coordinadora quedó adscrita a la Presidencia de la República. Dos años después, en 1991, y a través del decreto 1680 que reorganizó el Departamento Administrativo de la Presidencia, se trasladó esa oficina al ministerio de Gobierno. En ese momento ocurrió el primer cambio de nombre, a través de un decreto para reorganizar el ministerio: ya no fue una oficina nacional sino empezó a ser llamada la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, dependencia de uno de los viceministros.

En ese tiempo un primer intento de actualización del Sistema fue el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, una estrategia que quedó establecida en el decreto 919 pero que sólo se concretó diez años después. Ese plan basaba sus estrategias en el conocimiento del riesgo, y en su prevención, mitigación y la planificación correspondiente. Es decir, se intentaba hacer una actualización de la normativa vigente. Lo paradójico es que el Sistema y el plan estaban desconectados: no sólo en el tiempo, sino en el hecho político más importante del siglo XX en Colombia: la promulgación de la Constitución de 1991.

La oficina coordinadora, entre tanto, seguía con cambios. En 1996 el Ministerio de Gobierno desapareció y surgió el del Interior. Fue en esa época cuando se creó la Dirección General Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres. A pesar de su nombre largo y complejo duró sólo tres años, pues en 1999 se expidió otro decreto: ahora el 2546. Allí se ordenó otro cambio de nombre:

Dirección de Prevención y Atención de Desastres. Todo indica que las nominaciones tenían tres años de vida por entonces, pues en 2002 ocurrió el último y nació la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR).

Esa mutación permanente habla de una oficina que no tenía una identidad definida. Y por otro lado el Plan Nacional fue publicado sin mayores repercusiones: debía ser una hoja de ruta y no pasó más allá del papel. Allí dos indicios claros de una misma certeza: era necesario actualizar el Sistema. Distintas voces lo ratificaban desde años atrás. La tragedia del Eje Cafetero había acelerado el debate que crecía en círculos de especialistas y académicos. Pero la intención de cambio quedó plasmada —quizá por primera vez— en un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): el número 3146, del 2 diciembre de 2001.

En ese CONPES están los primeros rudimentos de lo que sería la nueva política de gestión del riesgo de desastres. Hay varias tesis allí expuestas que así permiten inferirlo. Por ejemplo, la preocupación por lo que los técnicos llaman «el componente de planificación territorial». El diagnóstico era que la prevención de desastres ya se estaba incorporando a los planes de ordenamiento territorial POT, pero se hacía de manera deficiente.

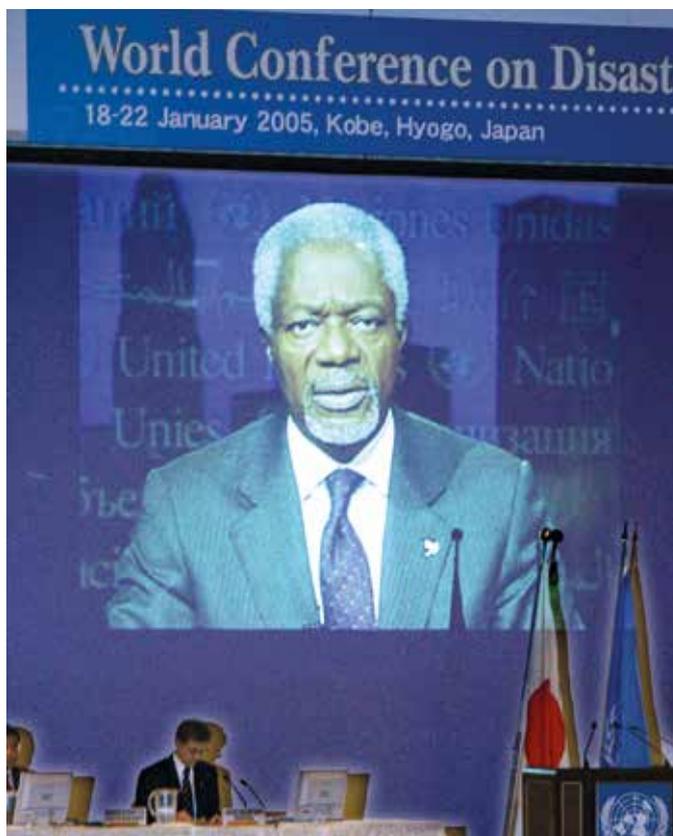
Ese tema estaría en el epicentro de todos los debates en los lustros siguientes y ya estaba allí consignado. Así se lee en esas páginas: «[Los POT y los PDT] tienen un papel estratégico en la reducción de riesgos actuales y en la no generación de nuevos riesgos. Así mismo, en cuanto a la prevención y la atención de desastres esperados, es indispensable la formulación de planes de contingencia como parte integral de los PDT¹⁴⁴».

Márquez Pérez reconoce fortalezas definitivas en esos documentos del nuevo milenio y sobre todo en el hecho de que definitivamente fueron la base del futuro. Quizá lo más difícil fue ir del papel a la cotidianidad de cada comunidad. «Era un marco de referencia, más no de aplicación, como se debía esperar de una instancia: que pudiera tener los contactos del orden nacional, departamental y local, público, privado y comunitario. También estaban limitados a que era una oficina dependiente de un viceministerio».

144.
Documento CONPES 3146,
página 12.

El marco de acción de Hyogo, en 2005, cuya influencia en los programas de gestión de riesgo en todo el mundo fue fundamental. En Colombia también generó reflexión. En la imagen el entonces Secretario general de ONU, Kofy Annan, en un video.

EFE • Toru Yamanaka



Omar Darío Cardona (i), quien aquí recibe el premio Sasakawa de la ONU sobre Prevención de Desastres en 2004, fue testigo de la primera norma de prevención de desastres y asesoró la elaboración de la ley 1523 de 2012.

EFE • Humberto Salgado







Instantánea de la inundación en Chía,
Cundinamarca, en abril de 2011. La grave
situación que vivió el país impulsó la ley 1523.
AFP • Eitan Abramovich



Fueron pocos los municipios que se salvaron de la calamidad en aquel periodo infausto entre 2010 y 2011. Aquí el municipio de Puerto Nare, Antioquia, en abril de 2011.
AFP • Gobernación De Antioquia



El panorama en San Benito, Sucre, tras 48 horas de lluvia, el 20 de mayo de 2011.
AFP • Luis Acosta

Lo cierto es que ese documento CONPES propone tres líneas de acción urgente: avanzar en el conocimiento, desarrollo de un sistema integrado de información y la consolidación de las redes de monitoreo y alertas. Lo curioso es que algunas ideas —por ejemplo, la prevención o las alertas— ya estaban consignadas en la primera ley y el primer decreto que fundó y reglamentó el Sistema a finales de los ochenta. Pero no todo se aplicó. Los recursos para la prevención, por ejemplo, nunca fueron tantos como para la atención.

Las alertas sí tuvieron una evolución y esa herramienta sería fundamental para la atención de emergencias en la primera década del nuevo milenio. Lo reconoce Luz Amanda Pulido, la última directora de la DGR antes de que se convirtiera en UNGRD: «Las entidades operativas, y los comités locales de emergencia empezaron a recorrer los terrenos para tratar de determinar cuáles podían ser las zonas de afectación a través de la asesoría de las entidades técnicas».

A pesar de la evidente desactualización del Sistema, la evolución de los conceptos avanzaba. Y ocurría de manera simultánea con avances que se consolidaban en los espacios especializados del mundo. A finales de los ochenta, cuando Colombia ponía en marcha su Sistema basado en el decreto 919, en el mundo uno de los temas que se debatía era el cambio climático.

En 1988 Naciones Unidas creó el grupo intergubernamental de expertos en cambio climático, conocido como IPCC por sus siglas en inglés. Fue un momento en que la comunidad científica dedicada a la meteorología, y a los fenómenos climáticos, empezó a producir de manera sólida análisis e investigación. Y aparecieron los informes sobre cambio climático con serias advertencias sobre el futuro inmediato. En el segundo que publicó el grupo del IPCC, entregado en 1995, una de las conclusiones fue que el cambio climático estaba exacerbado por las acciones del hombre y en concreto por emisiones de gases con efecto invernadero que producen un calentamiento global.

En ese momento en Latinoamérica ya se había creado la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina, fundada en 1992. Desde espacios como ese se hablaba también de cambio climático y de vulnerabilidad. El concepto frente al desastre ya había cambiado definitivamente para ese momento: el impacto dependía no

del fenómeno —que era de la naturaleza, un ciclo esperado de algún modo— sino de los componentes de vulnerabilidad. «No solamente la vulnerabilidad física, sino la vulnerabilidad social, económica y por falta de gobernanza», complementa Omar Darío Cardona.

Y en Colombia la revisión al modelo siguió. De los rudimentos se pasó a las bases a través de un nuevo CONPES, expedido tres años después: el número 3318, de 2004. El objetivo fue la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres, según proponía directamente el título¹⁴⁵. En ese texto se plasmó la teoría sobre los graves impactos financieros que —además de todo— suele propiciar un evento catastrófico. Porque ese era otro tema que avanzaba en el mundo: la protección fiscal como elemento de la gestión del riesgo. Se recomendó además mejorar el conocimiento sobre los riesgos y —una vez más— los procesos de planificación territorial.

El punto tres de ese CONPES de 2004 tenía el siguiente intertítulo: «componente c: desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional». La explicación es breve y la recomendación que hace, directa: fortalecer la capacidad institucional y organizacional del SNPAD, garantizar su sostenibilidad, revisar los instrumentos legales y financieros y —atención a esto—: «la formulación de políticas públicas del sector, la revisión de los instrumentos legales y financieros del SNPAD y del Fondo Nacional de Calamidades»¹⁴⁶. El diagnóstico estaba hecho en Colombia.

Un año después, el 22 de enero de 2005, ocurrió uno de los hitos mundiales en materia de gestión del riesgo: la conferencia mundial sobre la reducción de desastres aprobó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. El reto que se plantearon los países de Naciones Unidas fue aumentar su resiliencia ante los desastres. Participaron 168 naciones, cuyos representantes debatieron entre el 18 y el 22 de enero en Kobe, Hyogo, Japón. Las discusiones fueron en torno a una máxima que los preocupaba a todos: las muertes por cuenta de los desastres con origen en la naturaleza iban en aumento en el mundo.

En el punto A del preámbulo el marco de acción lo explica de manera directa: «El riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial cuyo impacto y acción en una región pueden repercutir en los riesgos de otra, y viceversa». El compromiso de los firmantes fue el de

145.

El título exacto de dicho documento CONPES 3318 es: *Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$260 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres naturales.*

146.

Página 11, CONPES 3318 de 2004.



Botes en vez de carros. Tal era la situación en la sabana de Bogotá el 21 de mayo de 2011.

AFP • Guillermo Legaria



Aquel enero de 2011 esta imagen se multiplicaba una y otra vez en ciudades y poblaciones de Colombia. Aquí en Candelaria, Valle del Cauca.

AFP • Luis Robayo



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

impulsar políticas públicas para la prevención y evaluación de riesgos y cumplir los principios consignados en el marco de acción¹⁴⁷.

Diez años después de esos conceptos, avances y evidencias quedaron a prueba en Colombia: el fenómeno de La Niña los había puesto en crisis. Ese fue el panorama que quedó planteado en plena debacle de los años 2010 y 2011. La nueva gran tragedia no sólo había confirmado la tesis de los cambios necesarios sino que planteaba nuevos y más profundos interrogantes.

Fue entonces cuando, de manera simultánea, los dos cambios distintos pero complementarios sobre un mismo asunto empezaron a consolidarse: el proyecto que sería la ley 1523 de 2012 y la nueva entidad coordinadora, la naciente Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Benjamín Collante recuerda que el nuevo gobierno impulsó los procesos. «El ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, se enteró y se empapó de lo que estábamos haciendo. Porque la situación que enfrentaba el país en ese momento era tan fuerte que no daba más espera. Y con la llegada a la dirección de Carlos Iván Márquez a toda esa situación se le dio un impulso definitivo».

El equipo contaba con insumos teóricos definitivos, como el diagnóstico del Sistema que había hecho del profesor Hansjürgen Mayer, de la Corporación OSO. «Pero se pensó en hacer cosas más avanzadas que ese diagnóstico —agrega Collante—. Revisábamos la normativa y cuáles eran las nuevas reglas que teníamos que proponer». Ese era el sentido del proyecto de ley que había sido radicado por el ministro Germán Vargas Lleras: el número 050 en la Cámara de Representantes que había avanzado como el 158 en Senado.

Richard Vargas recuerda cómo confluyeron distintos insumos que permitieron buscar un texto final del proyecto de ley: «se dieron varias fases —explica—; la primera fue la consultoría que se llamó *Lineamientos de política*, en el que se contrató la Corporación OSO; luego vino la consultoría de formulación del proyecto de ley, que fue con Ingeniar, la firma de Omar Darío Cardona».

En esos días se conoció una publicación que daría elementos clave para el debate que se libraba en los salones del Congreso de la República y en decenas de foros y espacios académicos. Es un libro cuya

147.

Cuando concluyó el plazo fijado en Hyogo, 2015, la ONU se reunió de nuevo para promulgar el marco de Sendai (ver capítulo final de esta publicación). En ese documento de presentación hay un relato sucinto de distintas iniciativas de Naciones Unidas sobre gestión del riesgo. Dice el documento: *El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Prefacio.*



Otro calamitoso registro de La Niña 2010 – 2011:
la tragedia en Santo Domingo Savio, en Medellín,
el 27 de abril de 2011.

AFP • Raúl Arboleda



fotografía de portada muestra la sabana de Bogotá en los días en que se convirtió en un paisaje ocre, en un mar mustio y metálico que cubría prados y cultivos. El título, correspondiente con el tono académico, no dejaba lugar a dudas: *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*¹⁴⁸.

Fue editado por el Banco Mundial y es aún hoy un importante material académico de consulta. En seis capítulos presenta el comportamiento del riesgo, con una aproximación a lo que ocurre en Colombia y los vacíos en el ordenamiento territorial; los riesgos de desastres en la gestión pública; el rol de la administración del territorio; la responsabilidad pública y privada; o el manejo de riesgos por sectores, entre otros. Cada línea de trabajo con una aproximación teórica y de contexto. Uno de los apartados más interesantes es el diagnóstico de lo que los académicos llaman «mecanismos institucionales, estructuras y capacidades del SNPAD»¹⁴⁹.

En ese punto el informe destaca que la creación de la UNGRD — que ocurría simultáneamente con la elaboración del informe— como el único cambio de organización institucional destacable desde creación del Sistema: es decir, en los últimos veinticuatro años. Dice el análisis que el paso de la oficina a un ministerio había significado «un debilitamiento en su capacidad de liderazgo (...) disminución en la capacidad de convocatoria y de coordinación»¹⁵⁰. Luego los autores revisan el funcionamiento del Sistema creado en 1989 y encuentran reparos: en la responsabilidad de los gobiernos locales, por ejemplo, porque, dice la publicación: «A pesar de la visión centralista y con énfasis en las emergencias que enmarca el SNPAD, existe una gran responsabilidad asignada a los municipios de responder a los retos que representa la gestión del riesgo»¹⁵¹.

Tras esa y otras evidencias, la recomendación de los autores es que Colombia necesitaba «promover una organización más descentralizada que respete la autonomía de los municipios». Y más adelante: «se debe ajustar el marco legal en cumplimiento de estos principios y asignar claramente la responsabilidad al gobierno municipal, resolviendo la dicotomía existente entre los comités locales y administraciones municipales». El diagnóstico también incluía el concepto de acción en engranajes, entre lo local y lo nacional, con la advertencia de que cada nivel superior sólo debía entrar a operar

148.

Los créditos de la portada son: coordinadores y editores: Ana Campos G., Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubio M., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. Y Erick Dickson. La primera edición, de acuerdo con la información de la página de créditos del libro, es de marzo de 2012. Sin embargo, algunos de los conceptos que emite corresponden a los meses anteriores. Es muy probable que se trate de las diferencias de tiempos entre la redacción y cierre de la publicación, y la diagramación e impresión. El caso es que justo esos meses fueron los de cambios definitivos, como la promulgación de la ley.

149.

Es el punto 2.3 del capítulo 2: *Riesgo de desastres en la gestión pública*.

150.

Banco Mundial, 2012 página 96.

151.

Banco Mundial, 2012, página 98.

una vez la capacidad fuera superada: primero el municipio y luego el departamento y la nación, según fuera necesario¹⁵².

Se enumeran aciertos, ya que el Sistema creado en 1989 fue referente en su momento y alcanzó a ser tomado como ejemplo. También con hallazgos sobre herramientas que el Sistema existente había definido pero no se utilizaban bien: el uso y planificación del suelo, por ejemplo. Para el Banco Mundial esta es la «principal estrategia para reducir el riesgo en el ámbito municipal y ha estado planteada desde 1989, pero la mayoría de los casos no se ha aprovechado ni implementado de manera adecuada».

La conclusión del estudio del Banco Mundial fue que todas las estrategias que buscaron «enderezar» el camino —los CONPES o el plan de atención de desastres— no fueron suficientes. Lo dice el estudio en la página 122: «pese a la existencia de instrumentos normativos y de planificación, no se ha logrado consolidar una verdadera política de gestión del riesgo de desastres que se implemente de forma integral y articulada a la gestión pública».

Y otro ejemplo. Se lee en la página 145 del informe del Banco Mundial la siguiente recomendación: «Adoptar una política nacional de gestión del riesgo que se articule integralmente a la gestión pública, respalde a los entes territoriales y promueva la construcción de políticas y planes de acción sectoriales específicos».

Fue así como el estudio del Banco Mundial llegó a la misma certeza que ya tenían los técnicos del Ministerio del Interior, amén de varios teóricos y especialistas con publicaciones académicas. Y la misma certeza en la que ya trabajaba el Gobierno, que veía necesario reemplazar la política, repensarla y actualizarla.

El Gobierno supo que el cambio era necesario cuando juntó las piezas del rompecabezas, retomó los elementos históricos y les dio un orden. «Si ese proyecto de ley no se hubiera tramitado en ese momento, muy difícilmente se hubiese logrado en otro escenario con la rapidez con la que se logró», reconoce hoy Márquez Pérez. Porque fue un camino expedito en el legislativo. No todas las leyes requieren apenas de cuatro meses para hacer el trámite. Y la nueva política de gestión del riesgo lo hizo: había una sensibilidad especial en el país, aún sumido en las calamidades de La Niña y sus centenares de muertos y estragos.

152.

Banco Mundial, 2012, página 98.

Elaborar el texto de la ley fue un trabajo de largo aliento. Se redactaron y revisaron una y otra vez los ocho capítulos y noventa y seis artículos. Márquez Pérez recuerda que fue urgente explicarles los alcances a todos los sectores políticos: «Una etapa muy importante: empezamos a discutir el proyecto de ley. Recuerdo a todos los congresistas, tanto en Cámara como en Senado, muy interesados en el análisis. Querían que Colombia tuviera una ley».

Lo primero fue definir la gestión del riesgo: responsabilidades y principios. De eso trata el artículo 1 del capítulo 1: «un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres».

El concepto de proceso social ya implicaba un cambio de mirada. Una revolución en la manera de afrontar la problemática de los desastres. En el párrafo siguiente la ley hace una declaración de principios: «La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable». Porque la gestión del riesgo como variable de desarrollo sería una de los cambios definitivos.

Luego la ley hace una amplia preparación del terreno: es necesario un contexto para entrar a las definiciones de fondo. Por eso en el artículo 3 define quince principios generales que orientan la gestión del riesgo y en el 4 hace un glosario de definiciones: desde alerta hasta cambio climático; o desde emergencia hasta intervención prospectiva.

A partir del 5 se ocupa de la definición y funciones del Sistema; del nuevo Sistema para garantizar la gestión del riesgo en el país. Después el 6, en el que está la línea vertebral de la ley con el planteamiento de objetivos, propone tres procesos, que son a la vez los pilares de la nueva política: conocimiento y reducción del riesgo; además del manejo de desastres.

Fue la manera de poner al mismo nivel de importancia la atención —«manejo de desastres», fundamental en tiempos de catástrofe— con el conocimiento y la prevención; es decir, estudiar el entorno y estar preparados para los posibles eventos antes de que ocurran. Ya en el capítulo 2 la ley se dedica a definir una estructura y organi-



Imagen que resulta una explicación contundente sobre qué es el cambio climático. Es la tormenta de hielo que azotó a Bogotá el 3 de noviembre de 2007. La calle 26 quedó bloqueada por una gruesa capa de hielo.

EFE • Guillermo Legaria



Otra escena de la tormenta de hielo que azotó a Bogotá el 3 de noviembre de 2007. Las evidencias del cambio climático y de por qué debía ser un tema de primer orden en el debate nacional.

EFE • Guillermo Legaria

zación que permita ese avance. El énfasis de la ley anterior, la 46, era en prevención y atención, pero lo primero se quedó en el papel y se priorizó lo segundo.

El artículo 8, por ejemplo, explica quiénes son los integrantes del Sistema: las entidades públicas y privadas y —por primera vez— la comunidad. La ley hace partícipe del proceso al ciudadano. Y ahí otra evolución. Mientras la normativa de 1989 llegaba al nivel comunitario, ahora esta ley proponía llevar el compromiso a cada individuo.

Es en ese capítulo, el 2, cuando la ley define la jerarquía del Sistema: el presidente de la República, el director de la UNGRD, el gobernador y el alcalde. Otro paso de avance: el modelo del Sistema se debe replicar de manera vertical, entre lo local y lo nacional, y funciona de la misma manera. En los artículos y párrafos de ese apartado explica la función y el alcance de cada una de las instancias de gobierno.

Dice el artículo 14, por ejemplo, que los jefes de la administración local representan al Sistema nacional en el municipio. Este numeral les da a los mandatarios locales la responsabilidad de implementar los procesos de gestión del riesgo: «es el responsable directo de la implementación»; y más adelante: «incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción»¹⁵³.

El capítulo es extenso y profundiza en ese modelo. Unas líneas más adelante, en el artículo 29, consigna otro avance fundamental. Trata del funcionamiento de los consejos territoriales, que según dispone la ley deben vigilar los procesos. Y es concretamente en el párrafo de ese artículo donde explica cómo hacerlo. Los mandatarios locales, junto con su nuevo comité de gestión del riesgo, deberán en adelante articular la política con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.

En este apartado la ley define las instancias de orientación y coordinación y lo hace a través del modelo de comités. Uno para la gestión del riesgo y tres más para cada uno de los pilares de la política —conocimiento, reducción y manejo— y lo interesante es que ese modelo se replica a escala local. El consejo de gestión del riesgo como instancia superior y —en el modelo nacional— integrado por el presidente de la República, los ministros del despacho, el director de

153.

Texto de la ley 1523 de 2012.

planeación y el director de la UNGRD, que además ejerce la secretaría del comité. Los consejos territoriales, dirigidos por el gobernador o alcalde, con un coordinador designado.

El capítulo 3 de la ley está dedicado a la implementación. Y el primer artículo resulta otro hito que merece ser destacado. Es el número 32: allí quedó consignado que los tres niveles de gobierno deben formular planes de gestión del riesgo, con énfasis en los tres procesos fundamentales, «como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación», dice la última frase del 32. Una vez más: la gestión del riesgo como variable de desarrollo.

Ese punto, el del *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*, es otro giro trascendental que emprende la ley. El plan es un instrumento para hacer una planificación nacional y definir «objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos», explica el artículo 33.

Aprender del pasado, documentar el presente y entender lo que pasa son las lecciones que plantea el capítulo 4 de la ley. Está dedicado a los sistemas de información, que deben estar actualizados y ser funcionales. Lo que dispone es que se integren los contenidos emitidos desde las entidades nacionales y territoriales como una estrategia para el conocimiento y la reducción del riesgo.

El propósito de la ley es que el sistema de información permita al menos ocho acciones concretas, que quedaron consignadas en el texto y que van desde acceso a la información; procesos tecnológicos adecuados; seguimiento a las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del país; o divulgación de información, entre otros.

La financiación necesaria para mover todo el nuevo aparato y los engranajes que se complementan quedaron consignados en el capítulo 5. Y aquí otro de los cambios: el Fondo Nacional de Calamidades, creado tras la emergencia por el terremoto de Popayán en 1984, pasó a llamarse Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres «con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística», explica la ley.

En los artículos y párrafos posteriores dicha ley afina y actualiza el funcionamiento de este instrumento financiero, a través de



Evacuación de habitantes de Santa Lucía, Atlántico, en medio de una intensa tragedia por el desbordamiento tras el rompimiento del Canal del Dique. Ocurrió el 14 de diciembre de 2010.

EFE • Ricardo Maldonado



Patrullaje en el agua. Escenas que se convertían en argumento para impulsar la ley 1523. Ocurrió en Chía, Cundinamarca, el 20 de abril de 2011.

EFE • Leonardo Muñoz

subcuentas y bajo la dirección de una junta directiva. Este modelo, como ocurre en otras definiciones, también debía ser replicado en las regiones, a través de los fondos territoriales.

En el capítulo 5 quedó consignado otro aporte: la declaratoria de desastre y calamidad pública. De un lado, el desastre es un proceso que se declara en el nivel nacional. Esa posibilidad de una declaratoria se mantuvo en cabeza del presidente de la República, previa recomendación del consejo nacional de gestión del riesgo. Lo puede hacer a través de un decreto para enfrentar una situación de desastre que puede ser de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal. Pero la ley les dio a los mandatarios locales la posibilidad de decidir en el momento en que una calamidad afecta a sus localidades.

Quedó consignado en el artículo 57, que habla de la declaratoria de situación de calamidad pública. El modelo es similar al nacional: los gobernadores y alcaldes, tras un concepto favorable del consejo local de gestión del riesgo, pueden a partir de la ley hacer la declaratoria en su jurisdicción. Es necesario que se cumplan las características de una calamidad de este tipo, consignadas en el artículo 58, y si eso ocurre el mandatario puede expedir el decreto.

Y con esa declaratoria firmada la ley habilita a la UNGRD —es decir, al gobierno nacional— a entrar en acción. Fue un cambio de fondo, pues antes sólo era posible que las declaratorias fueran emitidas en el nivel central, lo que implicaba un complejo intrincado burocrático. Y sin la calamidad declarada tampoco había desembolso de recursos para la ayuda y la reconstrucción. Eso fue lo que cambió la ley: les dio independencia a los municipios, pero sin dejarlos a su suerte.

Benjamín Collante recuerda ese aspecto como uno de los más problemáticos en el modelo anterior, «en la medida en que la norma ordenaba que la Nación establecía cuándo era una calamidad pública. Eso significaba que los entes territoriales tenían que venir a Bogotá para resolver el problema y lo que ocurría era el distanciamiento entre las cabezas responsables: nación y territorio».

El decreto 919 ordenaba el apoyo de la nación al municipio, basado en la vocación concurrente, subsidiada y complementada, «de hecho son principios constitucionales», recuerda Collante, pero había un

problema, según su concepto. «No se entendió así y nunca se hizo; se tenían que fortalecer las regiones, pero en ese momento no fuimos capaces de decirles a los territorios cómo hacerlo».

El penúltimo capítulo también contiene cambios fundamentales: por primera vez se diseñó un marco jurídico para la reducción del riesgo y la atención de desastres a través de ocupación temporal de inmuebles, adquisición de predios, demoliciones o expropiaciones por vía administrativa. Es un apartado de la ley con miradas macro, pero que también busca resolver detalles mínimos. Desde la facultad para levantar restricciones en pistas de aeropuertos hasta el uso de maquinaria de contratistas viales para atender emergencias.

El texto final de la ley fue complementado y a veces confrontado en sendos debates; de un lado las tesis del equipo técnico y —del otro— las que presentaba Omar Darío Cardona, quien discutió intensamente por algunos cambios sufridos por el texto producto de su asesoría. Pero el resultado dejó satisfechos a los dos equipos.

Cardona, por ejemplo, no duda en calificar de histórico el avance que logró la ley 1523. «Uno de los grandes logros es que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo se fortaleció —dice él— y depuró muchos aspectos después de todo lo que ocurrió en los últimos años con la ley 46 y el decreto 919. Pienso que la ley 1523 es ejemplar con esos pequeños detalles».

La tensión ayudó a que se tuviera en cuenta el camino avanzado y se proyectara la actualización. «Omar Darío Cardona presentó su proyecto —recuerda Collante—, empezamos a estudiarlo y vimos que había unas cosas supremamente positivas». La ley en la primera versión tenía más de 100 artículos. «Era un documento muy científico», reconoce. Y Vargas no olvida que la propuesta final de Cardona fue el trabajo más intenso: «ese documento que se recibió por parte de Ingeniar tuvo tránsito intenso en los meses de junio y julio».

Márquez Pérez cree que los alcances se miden desde una doble óptica: los grandes lineamientos de una política, pero también las herramientas prácticas que permiten atender una emergencia. «Obliga al país a tener un Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres —dice Márquez—. Pero además la nueva ley dotó a la institucionalidad



Los niños visitantes de Maloka saludan al presidente Juan Manuel Santos, quien acababa de sancionar la ley 1523 de 2012.

Presidencia de la República de Colombia • Javier Casella



El presidente Santos Calderón (i) presenció la demostración un simulador de temblores, en el centro Maloka, tras sancionar la ley 1523. A su lado Carlos Iván Márquez y el general Rodolfo Palomino, director de la Policía Nacional.

Presidencia de la República de Colombia • Javier Casella



Beatriz Uribe
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

German Vargas
Ministro del Interior



Los actos de protocolo durante la sanción de la ley 1523 de 2012. En la mesa principal, de izquierda a derecha: Federico Rengifo, secretario general de la Presidencia; Beatriz Uribe, ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio; Juan Manuel Santos Calderón, presidente de la República; Germán Vargas Lleras, ministro del Interior; Adriana Soto, ministra (e) de Ambiente; Carlos Iván Márquez Pérez, director de la UNGRD.

Presidencia de la República de Colombia • Javier Casella

de herramientas: como la estrategia de respuesta, protocolos de contratación. Compromete a los sectores público, privado y comunitario. La responsabilidad empieza por cada ciudadano».

Omar Darío Cardona destaca que la gestión del riesgo sea ahora una variable del desarrollo: «el Sistema es la figura interinstitucional para enfrentar el problema de riesgo, entendiéndolo como un tema asociado a los problemas de desarrollo del país».

El trámite en el Congreso de la República quedó resuelto y luego, el 24 de abril de 2012, en una ceremonia que se llevó a cabo en el parque temático sobre ciencia y tecnología Maloka, de Bogotá, el presidente Santos Calderón sancionó la ley. Ese día eligió como prefacio de su discurso una cita de Benjamin Franklin: «en la escuela de la experiencia las lecciones cuestan caras». Y un par de líneas más abajo en su discurso, evocó las catástrofes de años pasados que acabaron con miles de vidas: Popayán, Armero, Eje Cafetero y La Niña.

Pasó entonces a destacar los alcances de la nueva ley y eligió tres aspectos. Primero, la nueva estructura del Sistema: el papel de coordinación de la recién creada UNGRD y el papel que en adelante asumiría el ciudadano. Resaltó las nuevas instancias que nacieron gracias a la ley: el consejo nacional de gestión del riesgo y los tres comités nacionales —de manejo, de reducción y de conocimiento—; y las iniciativas que el país debía emprender: la estrategia nacional de respuesta a los desastres y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

En segundo lugar, habló del alcance de la ley en planificación; es decir, la reducción y el conocimiento del riesgo. «A partir de hoy, las autoridades locales tendrán que incorporar en sus planes de ordenamiento territorial las zonas de riesgo y amenaza, para evitar que se siga construyendo en zonas que no son aptas para vivir», anunció el Presidente. «Cuántas vidas nos hubiéramos podido ahorrar», se preguntó después. Habló de los nuevos modelos de financiación. Y, finalmente, como tercer punto, se refirió a las nuevas disposiciones que permitían gestionar de manera rápida los recursos.

Fue el 24 de abril de 2012. El día de un cambio trascendental que sólo es posible ver a través del cedazo del tiempo. En los años siguientes vendrían días difíciles para probar si lo consignado en la ley era práctico. La corriente furiosa que se llevó medio corregimiento en Salgar, Antioquia. El edificio en pleno sector de El Poblado, en Medellín, que se partió y se desmoronó en una tragedia inédita para las capitales colombianas. El sismo que puso a prueba los ejercicios de evacuación y que dejaría en el piso miles de viviendas rurales. O el éxodo de proporciones bíblicas de miles de colombianos que salieron de Venezuela e ingresaron al país. Definitivamente la nueva ley y el nuevo Sistema estarían a prueba.





12.

SPACE: EVACUACIÓN QUE SALVÓ VIDAS

Esta imagen fue tomada minutos después del colapso del edificio Space. A esa hora apenas se calculaba la magnitud del desastre.

EFE • Luis Eduardo Noriega



La tragedia del Space fue en la noche. Con las luces del día las montañas de escombros del edificio causaron estupor.
AFP • Raúl Arboleda

Aún no eran las 8:30 de la noche cuando recibió la primera de muchas llamadas. «¡Se cayó, se cayó!», le decía al otro lado de la línea una voz agitada y confundida. Tras varios segundos largos, con recuerdos desordenados en la cabeza revolviéndose para armar una imagen nítida, y cuando su interlocutora del otro lado al fin entregó un dato más, pudo dimensionar lo que había sucedido. «Kike... el edificio». La postal se recompuso entonces en la mente de Jaime Enrique Gómez, director del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín. Le hablaban de la edificación averiada que había visitado un día antes.

La mañana del viernes 11 de octubre de 2011, él mismo había atendido la queja de una señora en la línea 123 de emergencias. La mujer se identificó como habitante de la torre 6 del conjunto residencial Space, en la zona de El Poblado, exactamente en el punto conocido como Loma del padre Marianito. Por una afortunada decisión, el funcionario que la atendió dio crédito a su alerta y prefirió que el propio director encargado la oyera: más de veinte pisos, grietas muy grandes, puertas y columnas torcidas. «A mi apartamento se le están cayendo los techos y las paredes», reclamó la ciudadana.

«Estaba muy alterada»¹⁵⁴, recuerda Gómez, quien de inmediato se preparó para visitar el sitio desde donde se reportaba semejante emergencia. Hoy cree que la comunidad no había notificado antes por el temor a que su propiedad perdiera valor. El Poblado es una de las zonas de más alta valorización en Medellín. «Les daba susto de una mala información, ser evacuados de sus viviendas, o salir en medios de comunicación. Porque eso podría reflejarse en la desvalorización de los apartamentos». Pero esa mañana de viernes alguien se atrevió a comunicarlo. Ese acto, en apariencia sencillo, salvó cientos de vidas.

Gómez reunió a un grupo de bomberos y a tres ingenieros civiles. Cuando llegaron a Space encontraron a los habitantes afuera del conjunto. Había aturdimiento y preguntas. Los expertos le explicaron a la comunidad el procedimiento a ejecutar: una revisión dentro de la torre 6, el sitio exacto del reporte de las grietas, y luego un dictamen técnico para definir cómo actuar. Pero Gómez y su grupo no precisaron ingresar para saber que algo grave le acontecía a la estructura. «Miramos en la parte exterior y vimos que el edificio se encontraba

154.

En este capítulo se citan entrevistas hechas específicamente para esta publicación, en junio de 2016, como la de Jaime Enrique Gómez. También aparecen voces recolectadas por personal de la UNGRD en diciembre de 2013, pocos meses después de la tragedia.

en unas condiciones muy extrañas. Las ventanas estaban dobladas. Decidí que era mejor no entrar hasta que alguien de la constructora nos contara cuál era el problema real».

Establecieron contacto con el ingeniero de CDO, firma encargada de la construcción, propiedad de Álvaro Villegas Moreno. Se trataba de Jorge Aristizábal Ochoa, diseñador estructural del proyecto, quien les dijo que el problema radicaba en una columna, pero que no era grave. «No compromete la estabilidad del edificio», dice Gómez que fue su dictamen. «Pero en caso de que se caiga el edificio... ¿cómo se va comportar el resto de la estructura?», recuerda Gómez haberle preguntado. «Y él me responde que no era posible que se cayera porque estaba amarrado a las otras torres. Es decir... era una sola estructura».

Minutos después Aristizábal transmitió el mismo reporte a los medios de comunicación, aludiendo a un evento en «un elemento puntual de la estructura»¹⁵⁵. «Estamos trabajando en su reparación. Pero no implica ningún riesgo de colapso del edificio», añadió ante los micrófonos de Telemedellín y Teleantioquia.

Con esa voz de tranquilidad emitida por un experto, Gómez y su grupo entraron a Space. Llegaron al apartamento de la denunciante y verificaron que sus afirmaciones eran ciertas: el deterioro estructural resultaba muy evidente y las grietas demasiado grandes. Luego regresaron caminando por las escaleras: piso a piso, con el mismo panorama: vidrios quebrados, ventanas y muros y columnas con curvatura inverosímil, puertas desencajadas, tajos de luz en las paredes. «Cuando llegamos al cuarto piso vimos una columna con los elementos metálicos doblados y expuestos al exterior», recuerda Gómez.

En esa misma planta Gómez recuerda haberse encontrado nuevamente con el ingeniero Aristizábal Ochoa. «Lo vimos haciendo dibujos en una servilleta, me imagino que tratando de esquematizar el problema». La escena era un angustioso indicio: los rayones improvisados para tratar de entender. Gómez le preguntó cómo veía la columna. «Respondió que se arreglaba en 48 horas porque no tenía mayor inconveniente. Comenzaban a trabajar ese mismo día, y el fin de semana ya estaría reparado el edificio».

155.

Entrevista de Jorge Aristizábal Ochoa con los canales de televisión Teleantioquia y Telemedellín el viernes 11 de octubre de 2013.



Otro ángulo de los escombros que permite ver la magnitud del desastre en Space. Los equipos de búsqueda se enfrentaron a toneladas de cemento para encontrar a las víctimas.

EFE • Luis Eduardo Noriega

Gómez también revisó esa columna desde adentro de un apartamento. Lo desconcertó un polvillo fino y plateado que salía de la estructura. «Como si evidenciara que estaba en constante movimiento». Sintió temor. Pidió a sus acompañantes salir inmediatamente de ahí. «En ese momento tomamos la decisión de hacer la evacuación preventiva de la torre 6».

Así les fue indicado a quienes esperaban al frente. También les refrieron a los delegados de la constructora que no podían adelantar ninguna obra ni reparación de columna alguna hasta entregar un informe sobre la falla. Los notificaron, además, sobre la necesidad de que asumieran el compromiso económico de reubicar las familias, llevadas a un hotel. La zozobra y los interrogantes cundían entre los propietarios. En total veintidos familias abandonaron la torre 6, todavía parcialmente habilitada.

A esa hora Santiago Uribe estaba en una reunión de trabajo. A las 10:00 de la mañana, durante una pausa para café, un cliente le mostró una foto en su móvil: «Mire», le dijo, «están evacuando un edificio en El Poblado porque falló una columna». Lo que a continuación Uribe divisó en la pequeña pantalla era el conjunto donde poseía dos apartamentos: uno en el octavo piso de la torre 6; y otro en el quinto de la 5. En este último vivía. De inmediato interrumpió la jornada y fue a ver qué ocurría. «Desde el lado humano yo sentí mucha tristeza ese viernes», cuenta. «Entendí que para nosotros era más importante una propiedad que la vida».

«Luego procedimos a informarle a la comunidad —añade Jaime Enrique Gómez—: estaban muy asustados y alterados. Les dijimos que el edificio se encontraba en riesgo y lo mejor era evacuar. Fue una decisión difícil. Los habitantes de la torre 6 salieron de sus apartamentos, para algunos el patrimonio de toda su vida, en medio de una tremenda incertidumbre. Los que vivían en las demás torres del conjunto, en especial en la número 5, quedaron sumidos en las dudas y muchos también se marcharon de manera voluntaria. Gómez logró que los afectados e incluso aquellos en riesgo indirecto se decidieran gracias a la ley 1523 de 2012. «Nos enfocamos en los principios de autoprotección; es decir... si yo o mi familia nos sentimos en peligro, no vamos a esperar que nos recomienden evacuar. Simplemente buscamos para dónde irnos y nos vamos».

Esa noche, y a pesar de la orden, la torre seguía con acceso. Santiago Uribe fue uno de los que entró. «De una manera muy irresponsable», reconoce ahora. «Porque no es verdad que estaba cerrada por completo». A esa hora lo que vio lo dejó asombrado: el deterioro de la estructura, comparado con lo que había visto ese mismo viernes en la mañana, avanzaba de manera irrevocable. El barco se hundía, lento pero inevitable. «El deterioro en cuestión de 12 horas era gravísimo».

Se dirigió a su apartamento: el 801. Cada cosa que veía parecía absurda: encontró la puerta partida y desencajada. «Ya no había manera de cerrarla». Notó luego el visible desnivel entre las torres 5 y 6: un piso más abajo del otro. Tuvo la convicción de que lo único sensato era irse, pero antes de hacerlo grabó con su teléfono a los trabajadores que a esa hora laboraban con intensidad en los largos y grises corredores del conjunto. Eran las dos de la madrugada. Martillaban en medio de los destellos de la soldadura y los sopletes.

Es probable que muchos de los obreros que vio Uribe esa madrugada fueran los mismos que el sábado, durante la noche, seguían trabajando. Gómez y su grupo habían quedado tranquilos tras su intervención del viernes, que concluyó con la evacuación. En ese momento esperaban que acabara el fin de semana para seguir con los protocolos el lunes.

Cuando aún no eran las 8:30 de la noche la familia Cantor estaba reunida en la sala de su apartamento, en la torre 3. Ángela veía televisión al lado de su padre en una habitación. Su madre se tomaba un café mientras miraba hacia la torre 6 desde la ventana. Esperaban a Juan Esteban, el menor de la familia. «Había dicho que llegaba tarde», recuerda Ángela. Entonces sonó un estruendo de pavor. «Salimos corriendo hacia la sala. Mi mamá estaba en *shock* gritando y diciendo que esa torre se había venido al suelo».

Lo que, allí en la torre 3, siguió al estrépito fue algo semejante a un sismo. «Las paredes parecían de caucho. Se veían flexibles». Fue en ese momento cuando Gómez recibió la primera llamada. «Se cayó, se cayó el Space». Y luego hubo otra y decenas de llamadas más. Entre tanto, envió dos tripulaciones de bomberos con una primera misión: verificar la exactitud de aquel «se cayó» en el que coincidían todas las voces en su móvil. Minutos después oyó por el radioteléfono un





Página anterior.
Socorristas, periodistas y quien acudió al lugar de la emergencia fue impactado por una imagen inverosímil: una de las torres del conjunto Space había caído.

AFP • Raúl Arboleda

Pasadas las 8:00 de la noche los organismos de emergencia de Medellín recibieron el reporte. Cuando acudieron a la zona, les tomó unos segundos dar crédito a lo que veían: un edificio había colapsado.

EFE • Luis Eduardo Noriega







Equipos expertos en búsqueda en estructuras colapsadas, con el apoyo de perros entrenados, trabajaron en las ruinas del edificio Space.

AFP • Guillermo Legaria



Tareas de los grupos especializados en rescate en los escombros del edificio Space en Medellín.
AFP • Raúl Arboleda

reporte que se le pareció a un golpe seco: positivo, positivo, decía la voz. «Ahí se me baja todo, porque pensé: se fue la torre 6 y se llevó la torre 5. Y como la 5 no se evacuó... ¡Comenzó un estrés terrible!».

Gómez condujo su automóvil tan rápido como pudo con rumbo a El Poblado. En el camino le informaron que dos heridos estaban siendo atendidos. «Ya cuando llegué al sitio me di cuenta de que era la 6 y sentí algo de alivio, porque fue donde se siguió la recomendación de evacuar». En ese momento, en Bogotá, en la sala de crisis de la UNGRD los mensajes de chat y las llamadas ya daban cuenta de lo mismo. El personal a cargo iniciaba la verificación de la información y la activación del protocolo: la articulación en los tres niveles de intervención: municipal, departamental y nacional. Ese engranaje, que creo la ley 1523, es fundamental en este tipo de situaciones. Funciona como un piñón que empuja al otro cuando se requiere más fuerza.

La coordinación tocó todos los aspectos: administrativos, técnicos, operativos y hasta políticos. El transcurrir de las horas permitió consolidar la información: dentro de la torre había trece personas en el momento del colapso. Diez trabajadores a cargo de las reparaciones de fallas y grietas; dos vigilantes de turno y un residente en la zona de parqueaderos: el joven Juan Esteban Cantor.

«Cuando llegué a la torre me encontré con esa mole de escombros impenetrable», recuerda Ángela Cantor. Un amigo de Juan Esteban fue quién alertó que él se había quedado adentro y no había podido salir. En ese instante iniciaba la tragedia para la familia Cantor. También para los allegados de aquellos trabajadores y los vigilantes que estaban esa noche en Space¹⁵⁶.

La administración metropolitana declaró la calamidad pública en Medellín. La misión que a partir de ese momento iniciaba consistía en la búsqueda de las víctimas en medio del colapso y el seguimiento detallado del estado de las demás torres, porque era inminente el derrumbe del resto de la estructura. Con los mecanismos de la ley 1523 la atención se iba a seguir escalando desde lo municipal a lo nacional cada vez que fuera necesario. Y si los equipos de Medellín requerían apoyo, expertos de todo el país ya estaban en alistamiento de primer grado para acudir.

156.

Lista de víctimas del colapso del edificio en el conjunto Space: Juan Esteban Cantor, residente; empleados de Ingeomed: Juan Carlos Botero, Jaime Botero Borrero, Albeiro Álvarez, Diego Hernández, Luis Alfonso Marín; empleados de Concretodo: Álvaro José Bolívar Cañola, Iván Darío González Álvarez, James Andrés Arango, Ricardo Andrés Castañeda González; y el vigilante de turno, Ubeimar Contreras. Fuente: reporte oficial de UNGRD, 2014.

Por el tipo de emergencia —el sitio donde ocurrió (pleno casco urbano de una de las ciudades más importantes del país) y la magnitud del desastre (un edificio de más de veinte pisos derrumbado y una unidad residencial de varios edificios en peligro)— el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo enfrentaba un hecho desconocido.

«Con este Sistema las funciones están muy definidas», explica Gómez. Y continúa: «Tuvimos muy buenas intenciones de bomberos de muchas partes. Incluso de municipios pequeños». Era importante entonces evitar que la ayuda se desbordara porque, en vez de una solución, generaría un problema.

El primer requisito para participar era que fueran grupos preparados en procedimientos BREC (búsqueda y rescate en estructuras colapsadas). La UNGRD asumió esa coordinación y activó la fuerza de tarea de Bogotá: 36 expertos en BREC viajaron a Medellín. Allí se pusieron a órdenes del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y mantuvieron la coordinación con la capital. De esa manera se cumplió el escalamiento que dicta la ley.

Mientras eso ocurría, los profesionales BREC y algunos integrantes de distintos colectivos de búsqueda y rescate urbano (USAR) en distintas ciudades del país también se pusieron en alerta. Por ejemplo, el grupo USAR del Cuerpo de Bomberos de Pereira. «Desde el momento en que se presentó la emergencia, me documenté de lo que pasaba día a día para estar listos si nos llegaban a activar», habla el capitán Luis Enrique Reyes Ruiz, su líder. Y continúa: «una vez fuimos activados nos pusimos a disposición de quienes en terreno coordinaban la emergencia y empezamos a trabajar con la fuerza de tarea de Bogotá, que estaba haciendo el ingreso vertical para la búsqueda y rescate».

Para la operación Space participaron en total ocho grupos BREC de todo el país¹⁵⁷. Buscar a las víctimas fue una tarea compleja y muy arriesgada: con la torre 5 en permanente amenaza de colapso. Fue una operación en la que se invirtieron más de 2.000 millones de pesos. Participaron más de quinientos miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y para facilitar la labor del personal de búsqueda y rescate se adaptaron equipos especializados, como acelerómetros, inclinómetros y estaciones de topografía con seguimiento satelital.

«Esa noche comienza una historia distinta porque son 16 días con 16 noches viviendo ahí en el terreno y esperando los rescates. Soprotando el drama con las familias de las víctimas», recuerda Gómez. Margarita Córdoba García, entonces subdirectora de emergencias del Fopae de Bogotá también recuerda la reacción de su equipo: «nos pusimos a disposición desde el momento en que supimos de la emergencia. Nos activamos bajo los protocolos de la UNGRD». El jefe operativo del Cuerpo de Bomberos de Pasto, capitán José Francisco Ruiz Miranda, no olvida lo que estaba haciendo cuando se enteró de la emergencia: «nos encontrábamos en entrenamiento».

De esa manera funciona la coordinación después de la ley 1523. El día 16, después del colapso, concluyó esta primera fase de la operación. Porque sólo cuando el último desaparecido fue hallado los expertos dejaron de trabajar entre los bloques de concreto y el hierro retorcido. Ese día, 27 de octubre de 2013, el director de la UNGRD entregó un reporte de la situación: «Uno de los eventos más difíciles en la historia del país», confirmó Carlos Iván Márquez Pérez.

Y luego reconoció que la gran dificultad era esa sombra que amenazaba sobre los socorristas que cumplían la misión de buscar a las víctimas: la inestable y malherida torre 5 del conjunto: «Un riesgo altamente calculado, pero siempre monitoreado. Más de 4.600 toneladas de material removido y trasladado para poder llegar a este resultado: 11 desaparecidos ubicados. Lamentablemente no hubo posibilidad de encontrarlos con vida, porque el impacto no dio las condiciones para eso».

El 27 de febrero de 2014 la torre 5 de Space fue demolida: el peligro que tuvieron los rescatistas durante todo el proceso seguía ahí y debía ser neutralizado. La estructura había quedado dañada irremediablemente tras la caída del edificio 6.

En octubre de ese mismo año un estudio de la Universidad de los Andes contratado por la Alcaldía de Medellín reveló el origen de la tragedia. Se lee en el documento: «La principal causa del colapso del edificio Space se encontró en la falta de capacidad estructural de las columnas principales de la edificación, para resistir las cargas actuantes debido al peso propio de la estructura y a las cargas de servicio impuestas»¹⁵⁸. Los resultados de ese análisis le dieron al alcalde de Medellín, Aníbal Gaviria, los argumentos para ordenar la demolición de todo el conjunto.

A la derecha.

Desde el aire se ve la herida mortal que recibió el conjunto Space con el colapso de la primera torre. La estructura fue inviable y meses después fue demolida.

AFP • Felipe Pinzón

157.

Participantes en la operación fueron: bomberos de Bogotá, Pereira, Medellín y Pasto; grupo especializado de la Policía Nacional (PONAL-SAR); Ejército Nacional; Cruz Roja Colombiana; la Defensa Civil Colombiana y el Fopae.

158.

Boletín informativo de la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad de Los Andes: versión de la web.





Primera noche de la atención de la emergencia. Ese día inició el complejo operativo ante el peligro de que la torre 5 también cayera.

AFP • Raúl Arboleda



Las entrañas del conjunto Space quedaron a la vista tras el colapso. Pasados los meses de la caída de la primera torre fue necesario demoler todo el conjunto residencial.

AFP • Raúl Arboleda



Juan Esteban Cantor, quien murió atrapado cuando cayó el edificio Space. Una foto suya en la entrada de la funeraria era observada por los dolientes.

AFP • Raúl Arboleda



El director de la UNGRD, Carlos Iván Márquez Pérez (c), recibe reporte de uno de los oficiales de los grupos USAR que trabajaba en la zona del colapso del Space.

UNGRD • Archivo



Así cayó lo que quedaba del conjunto Space. Las cargas se ubicaron estratégicamente para que el edificio se pulverizara en segundos y quedara una nube blanca que se extendió varios kilómetros a la redonda.

AFP • Raúl Arboleda







Así ocurrió el 23 de septiembre. Fue un proceso complejo pero controlado por una firma experta en explosivos y demoliciones. Se utilizaron 200 kilos de Indugel, 3.000 metros de cordón detonante y 600 detonadores instalados a lo largo de las 4 torres. La UNGRD, junto con la Alcaldía de Medellín, coordinó el operativo.

Minutos antes de las 9:00 de la mañana, una sirena se oyó a varios kilómetros del sector de El Poblado. Segundos después las bases del edificio explotaron y en menos de 3 segundos la estructura se convirtió en una descomunal montaña de escombros que en los primeros segundos se escondió tras una nube espesa y blanca expandida por varias manzanas y que alcanzó, incluso, a varios de los antiguos propietarios que observaban, al borde de los anillos de seguridad, con la mirada de aquel a quien una tragedia dejó marcado por siempre¹⁵⁹.



159.

Nota de la segunda edición, febrero de 2018.

El 22 de enero de 2018 concluyó el proceso judicial por la muerte del joven Juan Esteban Cantor, pues su familia fue la única que no concilió en la etapa judicial previa. La sentencia fue: 51 meses de cárcel a Pablo Villegas, gerente de Lérida CDO; 50 a Jorge Aristizábal, calculista; y 49 a María C. Posada, directora de obra. Todos por el delito de homicidio culposo.



13.

SALGAR: LA FURIA DE UNA TORMENTA

El corregimiento de Las Margaritas, en Salgar, Antioquia, fue el más afectado por la avenida torrencial de La Liboriana.

UNGRD • Archivo



Larga noche en Salgar. La avenida torrencial sorprendió a muchos cuando celebraban la fiesta del día de la madre.

AFP • Raúl Arboleda

Muy pocos de los que esa madrugada celebraban el día de las madres sintieron el anuncio de la Tierra. Porque la creciente súbita que bajaba como golpeando el mundo desencadenó un leve temblor en Salgar, Antioquia. Víctor Ríos, el entonces secretario municipal de planeación, fue uno de los que lo sintió. Eran las 2 y 18 de la madrugada cuando percibió el suave, aunque contundente, crepitar. Se asomó a la ventana y divisó la noche clara con una llovizna insistente que hacía parecer al mundo recién pintado. Era una suerte de rocío, al comparársele con los aguaceros que habían azotado el pueblo dos días atrás. Cuando sonó su celular, todavía intentaba asimilar lo que había sentido.

A esa hora la alcaldesa de Salgar, Olga Eugenia Osorio, completaba una hora despierta. El ruido de la llovizna la había puesto en alerta. Y seguía contemplando las gotas en la ventana cuando sonó su teléfono móvil. En tono asustado su secretaria de Hacienda le decía que algunos familiares, habitantes del corregimiento de la Margarita, le habían reportado una creciente furiosa en la quebrada La Liboriana.

Víctor Ríos, en su casa, también hablaba por vía telefónica. Su interlocutor le comentaba de algo extraño en La Liboriana: el agua tan embravecida, el barro por todas partes. «Pero no se precisaba lo que había ocurrido», recuerda Ríos. En ese momento todavía no se comprendía la magnitud de todo el material que bajaba por la quebrada: lodo, troncos y piedras. Llamó a la alcaldesa Osorio. Encontró que los dos reportes que tenía coincidían.

Decidieron salir a verificar de inmediato en el terreno. El agricultor Gustavo Adolfo Sánchez Román afirma haber sentido también la vibración premonitoria. Estaba en un lugar llamado El Juvenil, cerca al río. Era uno de los que celebraba con alegría sin imaginar que el planeta le daba un aviso. «Primero sentí como un temblor», cuenta. «Luego empezó a oler a lodo». Cuando salió a la calle se encontró de frente con el infortunio: tuvo que socorrer a una señora que gritaba porque su hijo se acababa de ahogar en un sótano.

—No teníamos cómo saber ni cómo calcular nada más —recuerda la alcaldesa Osorio.

Alcaldesa y secretario se fueron entonces para el puente vehicular en el sector del hospital.

—Ahí nos dimos cuenta realmente: la situación era preocupante — agrega Ríos—.

Juntos, en la orilla de la quebrada, aunque todavía lejos de la zona de la tragedia, los dos funcionarios ya coincidían en que lo ocurrido no era un hecho menor. El barro y el agua aún bajaban con furia había que actuar rápido a pesar de la lluvia y la oscuridad de la madrugada. El panorama en el cauce de La Liboriana generaba una inquietante certeza para Víctor Ríos: «Eso significaba que aguas arriba la situación debía haber sido difícil, porque había construcciones muy cercanas al río que estaban en peligro».

La alarma empezaba a crecer en el pueblo. El agua avanzaba en las calles y algunos salieron de sus casas, asustados y listos a buscar refugio. Las lluvias de días anteriores habían causado un derrumbe en el cerro El Plateado, la zona más alta del municipio y del corregimiento Las Margaritas. Los escombros vegetales formaron una represa natural y taponaron La Liboriana. No se sabe con exactitud por cuánto tiempo se prolongó el conteo regresivo de esta bomba. Lo cierto es que sobre las dos de la madrugada de aquel 18 de mayo de 2015 se inició la tragedia.

«La creciente bajó como en 2 bombazos —recuerda Osorio—. Primero el de las 2:00 de la mañana y el segundo como 15 minutos después. Mucha gente que la primera creciente del río no se había llevado, se fue en la segunda». Las aguas descendían furiosas cuando en muchas casas aún se oía música y gente celebrando. Hubo quienes eufóricos por el licor de la conmemoración del día de la madre no midieron el peligro y se asomaron al río a ver qué ocurría. Ahí fue cuando el segundo envión se los llevó. También acabó con cultivos, puentes vehiculares y peatonales y medio corregimiento de Las Margaritas.

93 habitantes de la zona murieron y 11 desaparecieron entre la turbulenta confusión de esa madrugada. Cristian Alexander Galeano Agudelo fue uno de los primeros en el pueblo en confirmar que la situación era realmente calamitosa. Trabajaba junto a sus familiares en una finca de la vereda de El Plateado y esa madrugada dormía cuando el rugido de la Tierra lo arrebató del sueño. «El ruido nos levantó a todos los primos —recuerda—. Fuimos a mirar abajo a La Margarita y no había ni una casa. Todavía estaba oscuro, pero

alcanzamos a ver que bajaba gente por ahí. Todos los que se fueron eran amigos de uno. Muy maluco».

Cuando la alcaldesa salió a la calle vio que los bomberos ya estaban en acción. «Fue una reacción rápida y valiosa». El comandante se subió a una patrulla de Policía que encendió las sirenas y avanzó por los barrios para informar lo que ocurría. «Los bomberos y la Policía evitieron muchísimas más muertes», reconoce Osorio.

A las 5:00 de la mañana el gerente del hospital llamó a Víctor Ríos y le reportó que había llegado un difunto. Después lo llamó el párroco y le reportó que, a la altura del cementerio, había encontrado una mujer muerta cuyo cuerpo se precipitaba por el río. La gente también empezó a llamar desde el sector de El Mango para reportar cadáveres y heridos por la creciente súbita. La luz del día develó el duro panorama. «Cuando iba amaneciendo ya se podían ver los muertos en las orillas del río», cuenta la alcaldesa.

La maquinaria del municipio abría vía en algunas de las zonas obstruidas por el lodo. Ríos envió una camioneta a una de las veredas y el vehículo regresó con seis muertos en el platón. Había sitios donde a esa hora no se sabía que había sucedido: el barro había destruido ocho puentes vehiculares y el mismo número de peatonales. La UNGRD inició desde el primer momento el envío de ayudas y la acción coordinada desde las luces iniciales de la mañana. A las 8:00 el gobernador Sergio Fajardo llegó en un helicóptero y Ríos y Osorio subieron a la aeronave para verificar en un sobrevuelo la situación en zonas donde no había acceso por vía terrestre.

«Nos montamos en el helicóptero —cuenta Osorio—. Entonces entendí que era una locura, porque faltaban casas. Para la directora del DAPARD¹⁶⁰ era un río que se había crecido. Para mí no era sólo eso. Yo sabía en dónde estaban las casas, y el problema era pensar en dónde estarían sus habitantes.»

«Ese sobrevuelo fue muy cruel para mí —habla ahora Víctor Ríos—. Cuando me monté en el helicóptero y vi que a todo un corregimiento le faltaba la mitad, que no había casas sino escombros, lodo y piedras, sentí mucha tristeza. Ya desde el aire se veían algunos muertos sobre las orillas.»

160.

Departamento Administrativo del Sistema para la Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia.



La mancha de barro en las aceras y paredes da cuenta de lo que fue una noche trágica en Salgar.

AFP • Raúl Arboleda



Días de dolor y vigilia tras la tragedia en Salgar, Antioquia. El pueblo utilizó las herramientas de la ley 1523 y pudo recuperarse rápidamente.
AFP • Raúl Arboleda

Todavía no eran las 8:30 de la mañana y ya nadie dudaba que lo de Salgar era una tragedia de alta magnitud. En Bogotá, la sala de crisis de la UNGRD ya completaba varias horas de coordinación. Los tres niveles definidos por la ley 1523 —municipal, departamental y nacional— estaban activos y en situación. La operación en la fase de respuesta inicial incluyó la activación de la sala de crisis local y la instalación de dos alojamientos temporales.

También desde la primera mañana se inició la gestión de los contratos de arrendamiento para los que perdieron su vivienda, el trámite de subsidios y la activación de rescatistas sumados a las tareas de búsqueda. Una de las decisiones más importante de esa etapa inicial de atención la emprendió la alcaldesa Osorio, gracias a las herramientas de la mencionada ley: expidió el decreto 035 y declaró la situación de calamidad pública en Salgar.

Por ahora, y después del sobrevuelo, la prioridad era buscar sobrevivientes, atender a los heridos y rescatar a las víctimas mortales de la corriente. Los bomberos de tres municipios cercanos fueron los primeros en llegar. La Policía puso en acción a su grupo especializado, directamente bajo el mando de la institución, y sobre el mediodía de ese lunes ya se habían recuperado los cuerpos de cerca de 40 víctimas. La tarea de búsqueda se cumplía con intensidad a lo largo de todo el cauce.

En este momento el presidente Santos, ya estaba enterado de lo que ocurría. El director de la UNGRD, Márquez Pérez, le entregaba informes detallados cada vez que había una novedad importante. Juntos visitaban otra zona de desastre, pues cinco días antes un socavón de minería había terminado por inundarse en Riosucio, Caldas, y 16 trabajadores murieron atrapados. Ese lunes aún faltaban algunos cuerpos de víctimas por ubicar. El rescate se había convertido en una prioridad para el Gobierno, con el fin de aliviar un poco el dolor de las familias. Entonces, mientras se atendía una emergencia, se inició la planeación estratégica para atender otra.

La situación en Salgar demandó la máxima concentración. Era urgente utilizar las herramientas que daba la ley 1523 para atender a las víctimas. Tras sobrevolar la zona del desastre, el Presidente de la República recibió un reporte que le permitió verificar que el Sistema



Aquí la evidencia de que la avenida torrencial que bajó con la quebrada La Liboriana, en Salgar, Antioquia, arrancó de un tajo la mitad de algunas casas.

UNGRD • Archivo





Vista aérea de la zona del desbordamiento de la quebrada La Liboriana, que causó la tragedia en Salgar, Antioquia.
Presidencia de la República de Colombia • César Carrión



Carlos Iván Márquez Pérez, director de la UNGRD, e integrantes del Ejército Nacional entregan kits de ayuda a uno de los afectados en Salgar.
UNGRD • Archivo

estaba activo y los engranajes en marcha. Cuando llegó a Salgar habló ante decenas de gentes reunidas en la plaza. Los medios de comunicación transmitían en directo.

Santos envió un mensaje de condolencias a las víctimas y entregó un reporte actualizado: «A mí me satisface mucho que, después de una discusión amplia, estamos comprobando que el Sistema está funcionando. ¿Qué se hizo? Lo primero fue declarar la calamidad pública, para poder tener la flexibilidad de usar los recursos donde más se necesitan», explicó.

El gobierno nacional no estaba allí para sustituir a las autoridades municipales y departamentales sino para acompañar y coordinar. Los engranajes se traducían en acciones urgentes en varios frentes. Las víctimas eran la prioridad. Se acordó que los cadáveres fueran trasladados a Medellín para una adecuada labor de identificación forense. Los seres queridos recibieron permanente acompañamiento en un proceso coordinado por la Policía, Medicina Legal y la Cruz Roja.

La segunda tarea definida en el plan de respuesta inmediata era el suministro de agua. La avenida torrencial había dañado algunas de las conexiones del acueducto y ese servicio era fundamental para la atención. Se organizó entonces una operación de carrotanques que contó con el apoyo de municipios cercanos, incluida la capital del departamento. «Prioridad número uno: agua hacia el hospital», anunció el presidente Santos.

También era importante que, ese mismo día, el primero de la tragedia, quienes habían perdido parte de su familia y su vivienda tuvieran dónde dormir y contaran con los elementos básicos sus necesidades. Se gestionaron quinientos *kits* de mercados y ayuda humanitaria.

Ese mismo día, también, se iniciaron los planes de reconstrucción de viviendas. Cuando Santos presentó esa idea, les recordó a los habitantes de Salgar una máxima que su gobierno ya había aplicado en la gran emergencia enfrentada por La Niña, entre 2010 y 2011. «Les vamos a entregar viviendas para que queden inclusive mejor de lo que estaban antes de este desastre —dijo—. Esa ha sido parte de mi

forma de proceder cuando estamos confrontados con desastres de esta naturaleza: tratar de hacer del desastre una oportunidad; salir adelante, para que la mayor cantidad de gente posible quede mejor de lo que estaba antes».

Hablaba de lo que los expertos en gestión del riesgo llaman resiliencia: recuperarse rápidamente de una situación adversa y salir fortalecido tras un contraste de la vida. El país había asumido esa filosofía tras la creación de la nueva política de gestión del riesgo.

En lo relacionado con las viviendas destruidas por los dos enviones de La Liboriana, dicho principio sería aplicado con varios lotes que previamente habían sido anunciados para el programa de casas gratis del Gobierno. «Y los primeros beneficiados van a ser, por supuesto, las víctimas», explicó esa tarde Santos. Era un proyecto a mediano plazo. Por eso, mientras se concretaba, a los damnificados se les entregarían subsidios de arrendamiento.

Para entregar esas ayudas era indispensable desplegar otro procedimiento. Los beneficiarios debían ser censados para saber no sólo cuántos afectados había, sino qué necesitaban exactamente. Los censos era un componente que emulaba, a escala, lo que se había hecho también durante La Niña de 2010 y 2011. La UNGRD fue la encargada. «El doctor Carlos Iván Márquez, todo su equipo, está iniciando todo lo que tiene que ver con los censos —explicó el Presidente—. Los censos se convierten en un factor fundamental para poder administrar bien ese tipo de situaciones».

Esa acción urgente permitía, por ejemplo, empezar a ubicar a los damnificados en los alojamientos temporales. Víctor Maya, un cafetero de la región, prestó el campamento donde se hospedaban los recolectores de café de su finca. La comunidad y el individuo se mostraban comprometidos con los procesos de la gestión del riesgo. Ese campamento fue uno de los sitios donde Márquez Pérez, por instrucción presidencial, empezó a llevar las ayudas antes del operativo logístico de entregarlas.

Pero aún faltaba que uno de los engranajes más importantes se pusiera en movimiento. La UNGRD y los ministerios de Vivienda y Agricultura trabajarían en llave. No era suficiente con atender a las víctimas: había que darles las herramientas para que iniciaran de



El presidente Juan Manuel Santos Calderón (c) recorre la zona afectada por la crecienle súbita en Salgar, Antioquia. Lo acompañan, entre otros, la alcaldesa Olga Eugenia Osorio (d); Carlos Iván Márquez Pérez, director de UNGRD (i) y Sergio Fajardo, gobernador de Antioquia (atrás, d).
Presidencia de la República de Colombia • César Carrión

nuevo. Labores de intervención correctiva, como se llama técnicamente. «Para que esto no vuelva a suceder —explicó el Presidente— encauzamos más la quebrada La Liboriana, y algunos puntos donde podamos tratar de mitigar el riesgo».

La Gobernación de Antioquia asumió la tarea de limpieza y rehabilitación de vías con sus retroexcavadoras y volquetas; y el Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, se sumó a la atención para entregar indemnizaciones a las víctimas. «Nadie nos va a devolver a los muertos. Eso es algo que lamentamos profundamente. Acompañamos a las familias», concluyó el Presidente.

Y ese acompañamiento emocional también incluía una estrategia. Un equipo de la Cruz Roja montó en Salgar campamentos de ayuda sicosocial. Allí los afectados podían asistir para recibir acompañamiento en el inicio del duro cruce de caminos que ahora enfrentaban: habían perdido su casa y uno o varios seres queridos. Expertos en sicología y trabajo social los acogían para amortiguar ese golpe.

«Un tema difícil para mí desde lo humano», recuerda Márquez, quien pese a haber participado en la atención de otras grandes tragedias, como la de Armero o la de Haití, tuvo que acudir a tales espacios para seguir adelante. «Era estabilizarme de la manera más pronta posible. Me fui a la Cruz Roja para hacer un trabajo motivacional y no bajar la guardia ante esta eventualidad. Me marcó, pero lo sacamos adelante».

La respuesta institucional de la UNGRD fue de más de 30.000 millones de pesos invertidos durante todas las fases de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. En seis meses ya se habían reconstruido seis puentes vehiculares e igual cifra de peatonales. Un año después, el proyecto de las casas ya estaba en marcha. Para esa conmemoración, las cabezas del Sistema regresaron a Salgar. Fue un momento para recordar a los que se fueron, pero también para celebrar la vida.

Entre los asistentes estaba el pequeño Joseph, un niño que un año atrás había sido el símbolo de vida de la tragedia: un soldado lo rescató vivo de entre el barro. Tenía once meses en ese momento. Ahora sumaba casi dos años y estaba entre quienes oían a Santos. «Joseph simboliza eso que queremos para Colombia... que todo el mundo salga adelante».



Panorama de destrucción en Salgar, Antioquia, tras el paso de la avenida torrencial en la quebrada La Liboriana, el 18 de mayo de 2015.

AFP • Raúl Arboleda



Una familia observa el boquete en la tierra que dejó el furioso paso de La Liboriana rumbo al corregimiento Las Margaritas en Salgar, Antioquia.

EFE • Luis Eduardo Noriega



Imagen que recuerda cómo fue el sepelio colectivo de las víctimas de Salgar, Antioquia.

AFP • Raúl Arboleda



Apenas días después del desastre en Salgar, trabajadores reconstruyen uno de los puentes que se llevó la corriente.
UNGRD • Archivo

Aspecto de la iglesia de Salgar, Antioquia, todo un símbolo pues en el atrio fueron los sepelios colectivos. Cerca de un año después el pueblo ya había recuperado gran parte de su infraestructura afectada en la tragedia.

AFP • Raúl Arboleda





Y luego presentó el corte de cuentas de las obras. Un año después el avance era cercano al 90% en los proyectos de vivienda, obras de reconstrucción vial y hasta en la adecuación del parque principal y el coliseo del pueblo, que también fueron incluidos en los planes de respuesta posterior a la tragedia.

La plaza, donde ahora, un año después, cientos de colombianos, con un duelo y una historia de vida a cuestas, oían con atención. Entre ellos Jonathan Alexander Tabares Herrera, quien tras la debacle de barro y muerte regresó a Las Margaritas: «Todo ha sido muy oportuno. Todos han estado muy atentos y se ha contribuido mucho con el desarrollo de la región. La comunidad ha recibido mucha ayuda y mucho apoyo sicosocial»¹⁶¹.

O la estudiante Eliana Andrea Agudelo Galeano, quien toda su vida ha vivido en Salgar pero justo el día de la tragedia había viajado al municipio de Caldas, también en Antioquia: «Mi mamá me llamó como a las dos de la madrugada y estaba muy asustada porque había tratado de hablar con todos los de Las Margaritas y nadie le contestaba».

O María Rocío Gaviria Ruedo, quien sólo evoca el rugido de espanto que producía el cauce. O Jorge Aníbal Durán, agricultor de tiempo completo, quien despertó cuando se le movió la cama, «y nos tocó salir corriendo»; por momentos pensó que perdería a su hermana, «porque ella estaba muy enferma y no camina bien», pero al final vivió, al lado de ella, para contarlo. O Fabián Arredondo, maestro de construcción de los más conocidos en Salgar: «salimos a correr y ahí fue que empezamos a ver todos los muertos».

La historia la compartían muchos de quienes aquella vez sintieron el temblor de tierra y luego la muerte bajando por la quebrada. Pero ahora, un año después, estaban listos para empezar de nuevo.



161. Los testimonios de los habitantes y sobrevivientes de Salgar fueron recopilados, directamente para esta publicación, en las calles del pueblo, durante la conmemoración de un año de la tragedia.



14.

SANTANDERES: EL RETO DE LA RECONSTRUCCIÓN

Voluntario de la Defensa Civil verifica los daños en una de las viviendas afectadas por el sismo en Betulia, Santander.

UNGRD • Archivo



El presidente Santos Calderón recorre una de las casas afectadas por el sismo en Betulia. Los peligrosos bloques de construcción cayeron sobre una cama donde, por fortuna, nadie descansaba.

Presidencia de la República de Colombia • César Carrión

La olla donde la sopa hervía quedó llena de una arcilla batida y hostil que la tapó hasta el borde. En el piso de la cocina, la capa de polvo rojo era gruesa pero no cubría por completo algunas piedras y pedazos de escombros con tamaño peligroso que milagrosamente no habían herido a nadie. Hay un corte casi exacto encima de la puerta de ingreso la casa: es una grieta uniforme, con recorrido preciso, como si alguien la hubiese trazado en la pared de cal blanca. En la sala ocurrió lo mismo: el polvo vistoso; restos de muro, como proyectiles¹⁶². A esa hora todo era paredes partidas, techos caídos y temor en Betulia, Santander.

Y a esa hora en Bogotá, Bucaramanga, Manizales, y cerca de 14 ciudades más, miles de personas llenaban parques y avenidas. Justo salían de edificios y casas en medio de una evacuación preventiva. No es un simulacro, dirían algunos entre la multitud, aunque todo funcionaba como en los distintos ejercicios pedagógicos de meses anteriores. Y no lo era. A las 3:55 de la tarde de ese 10 de marzo de 2015 un sismo con magnitud 6.4 en la escala de Richter sacudió la cabecera norte del municipio Los Santos, en Santander¹⁶³.

El movimiento tuvo una profundidad de 170 kilómetros, que combinada con esa intensidad generó una onda sentida con fuerza en el centro del país. Sobre todo en los departamentos cercanos a Santander —como Norte de Santander o Boyacá—. Pero también dentro de un radio más amplio que incluía Cundinamarca, Antioquia, Caldas, Casanare, Quindío, Risaralda; ciudades y pueblos de las dos costas; en Bolívar, Atlántico o Valle del Cauca y en total en más de quince departamentos que en conjunto superan la mitad del territorio del país.

Bogotá fue una de las ciudades donde más se sintió el movimiento. Los edificios se mecieron y techos y vidrios crepitaron y generaron alarma. Las sirenas sonaron y los procesos de evacuación se cumplieron en gran parte de la ciudad. El Palacio de Nariño fue uno de los lugares donde los protocolos fueron seguidos con rigor.

El Presidente de la República a esa hora se preparaba para grabar una alocución, que sería emitida por televisión esa noche, y tuvo que cumplir la máxima de salir con calma. En ese momento aún no se sabía el alcance del sismo, pero se temía un panorama complicado. En la sede de la UNGRD también se había llevado a cabo la evacuación. Pero apenas transcurrido el tiempo de rigor, su director, Carlos Iván

162.

Imágenes disponibles en el especial fotográfico *Así quedó Betulia después del temblor*, del fotógrafo José Manuel Prada Prada. En: www.eltiempo.com

163.

El sismo de Los Santos, Santander del 10 de marzo de 2015. Aspectos sismológicos y movimiento fuerte. Bogotá: Servicio Geológico Colombiano, 2015.

Márquez Pérez, junto con Adriana Cuevas, subdirectora de manejo de desastres, regresaron al edificio para verificar qué había ocurrido y en dónde.

En ese momento el presidente Santos intentaba sin éxito comunicarse con Márquez, pues hubo una congestión inusitada en las redes de telefonía celular y durante varios minutos fue muy difícil concretar una llamada. En Betulia ya la arcilla roja nublaba la vista. Allí tuvo lugar el mayor impacto de la onda. Pero también había viviendas afectadas en Los Santos, Rionegro, Matanza, El Playón, Suratá, Charta y Onzaga —en Santander—; y en Cáchira, Norte de Santander. En ese instante, las 4:00 de la tarde, inició en la UNGRD el chequeo en busca de daños o posibles víctimas.

El procedimiento para un caso así implica un barrido de información con los coordinadores de gestión del riesgo en departamentos y municipios. Con los reportes concentrados en Santander, la evaluación se dedicó a esa región. Es un trabajo de verificación municipio por municipio. Para ese momento el infarto telefónico ya había sido superado y el Presidente recibía reportes detallados de los primeros hallazgos.

Los datos daban cuenta de viviendas destruidas o seriamente afectadas por el sismo. Surgió una versión equívoca con origen en algunas fuentes en la zona, que al parecer no estaban bien informadas, y difundida por varios medios de comunicación, sobre destrucción a gran escala.

Verificar la veracidad de los distintos testimonios también fue parte de la misión en esas horas. A las 9:30 de la noche, Márquez Pérez ordenó una verificación en terreno con personal desde Bogotá. Minutos después un vuelo chárter despegó desde el hangar de la Policía y el propio director de la Unidad encabezó el grupo que llegó en principio a Bucaramanga y luego viajó por tierra hacia Betulia.

Allí encontraron decenas de casas con paredes partidas y techos rotos. La destrucción era considerable. Milagrosamente no había víctimas mortales. Quizá el hecho de que a esas horas las gentes anduvieran fuera de su casa, en labores del trabajo agrícola principalmente, evitó un desenlace fatal.



El director de la UNGRD, Carlos Iván Márquez Pérez (d); y el gobernador de Santander, Richard Aguilar (i) entregan una vivienda a una de las familias afectadas en el sismo.
UNGRD • Archivo



Richard Aguilar, gobernador de Santander, y Carlos Iván Márquez Pérez, director de la UNGRD al lado de las familias damnificadas en Betulia que recibieron viviendas nuevas menos de un año después de la emergencia.
UNGRD • Archivo



Una de las viviendas rurales afectadas por el sismo.
En algunos casos fue posible la reconstrucción;
en otros, reemplazar la vivienda por una nueva.
UNGRD • Archivo.

Pero había municipios muy afectados y necesitados de intervención urgente. A las 11 de la mañana el presidente Santos llegó para verificar la situación. Había residencias dañadas, que permitían una reparación; y otras que debían ser demolidas y construidas de nuevo. Eran más de 2.000 viviendas afectadas en las 9 poblaciones alcanzadas por el movimiento. Pero esa mañana aún no se habían hecho los censos. Existía, eso sí, la certeza de que se debían verificar las zonas rurales de los pueblos más golpeados, pues allí la destrucción podría ser total en algunos casos.

Por ahora Santos y Márquez coordinaban un plan de atención para luego entregarle un primer reporte al país. «Lo primero que vamos a hacer para lograr las ayudas y transferir los recursos es declarar la zona como de calamidad pública. Eso es un prerequisite legal para que el Presidente de la República pueda asignar recursos», dijo el jefe del Estado. Luego explicó que esos recursos se traducirían en elementos de primera necesidad para los afectados: desde paquetes básicos con útiles de aseo, cobijas y hasta utensilios de cocina.

Tras suplir lo urgente vendría la reconstrucción de lo que dañó el sismo. La necesidad de arreglar o demoler sería definida con censos posteriores. «Mientras tanto, se les van a dar a estas familias unos subsidios de arrendamiento», explicó Santos. Y tras la respuesta inmediata el reto ahora para la UNGRD era cumplir los compromisos adquiridos con la comunidad. No había transcurrido un día desde el sismo y ya estaba claro el panorama: la Unidad debía llegar a los afectados en territorios profundos. Cuando concluyeron los censos rurales se pudo concretar que lo más grave del evento había ocurrido en zonas alejadas de los cascos urbanos. Las cifras estuvieron consolidadas un par de horas después: 90% de los estragos era en veredas alejadas.

Y la gran lección que había quedado para el país era la respuesta ante la alerta. Ese día se confirmó que los protocolos de simulacros y ejercicios llevados a cabo con rigor en los años anteriores tenían efecto. El Presidente lo destacó: «Esa evacuación se hizo de manera ordenada, de manera profesional». Y continuó: «O sea que los ensayos que hemos venido haciendo a través de estos últimos años desde que comenzamos con la nueva ley [la 1523], que nos ha permitido coordinar mucho mejor las reacciones del gobierno y de la Unidad de Gestión de Riesgo frente a desastres, está funcionando y está funcionando bien».

Cuando concluyó la fase de ayuda humanitaria, los expertos de la UNGRD iniciaron la rehabilitación y reconstrucción. Y lo primero que quedó claro fue que el problema en adelante iba a ser logístico: solo el 5% de las viviendas afectadas estaba en cascos urbanos, lo que quería decir que debían llegar con materiales a algunos sitios donde ni siquiera había carreteras. No existía una manera distinta de llevar los materiales, que no fuera el lomo de mula.

Yacir Ramírez, asesor de la dirección de la UNGRD, participó en ese proceso. «Reconstrucción de viviendas rurales dispersas: eso no está en ningún manual —explica Ramírez—. Ha sido el primer proceso de este tipo con gran impacto en Colombia»¹⁶⁴. No sólo un escenario poco usual para la Unidad. Lo era para contratistas, supervisores, interventores, constructores y todos los actores del proceso. «Implicaba que a todos les tocaba hacer caminatas de unas cinco horas: desde donde llega el vehículo, hasta la vivienda; y se hacía en mula o caminando».

La UNGRD destinó casi 38.000 millones de pesos, invertidos durante todas las fases de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. En total debían construir 638 viviendas y reparar más de 2.600 con el apoyo del Banco de Materiales¹⁶⁵. De las casas rurales a intervenir, apenas 40% contaba con acceso vehicular. En las demás debían utilizar los métodos no convencionales.

¿Cómo llevar los materiales necesarios para cada casa, 2.000 ladrillos y los 200 bultos de cemento y arena —entre otros muchos insumos y herramientas—, a lo profundo de una vereda y una montaña? El ingeniero Martín Mazo, de manejo de desastres de la UNGRD, fue uno de los que asumió ese desafío. «El peso de cada residencia superaba las 100 toneladas —explica Mazo—. Es decir: el número de viajes en mula que habría que hacer sería de entre 1.000 y 1.500 por casa». Con esos cálculos y esas cifras el proyecto resultaba inviable.

La UNGRD y los contratistas analizaron otros caminos posibles. La alternativa de materiales más livianos y sismo resistentes era una posible puerta de salida. «Un sistema que estuviera ya en el mercado, no de viviendas prefabricadas, sino una casa construida en el sitio», precisa Martín Mazo.

164.

Al cierre de esta publicación, las obras de reconstrucción de viviendas presentaban un avance del 100%.

165.

Las cifras exactas que reporta la UNGRD, con corte de diciembre de 2015, en este proyecto son: 37.856 millones de pesos para la respuesta. Construcción de 638 viviendas: 537 en Santander y 101 en Norte de Santander; y la reparación de 2.670.



Volver a empezar. Uno de los beneficiarios
de viviendas nuevas en Betulia, Santander.
UNGRD • Archivo





El presidente Santos Calderón saluda a los afectados por el sismo en Santander.
Presidencia de la República de Colombia • César Carrión



Personal de PONAL-SAR hace entrega de ayudas a los afectados por los sismos en Santander.
UNGRD • Archivo





Proceso de reparación. Algunas de las casas afectadas en el sismo de Santander admitían reparaciones locativas y fueron reparadas por la UNGRD.

UNGRD • Archivo



El presidente Santos Calderón (c), junto a Carlos Iván Márquez Pérez, entrega alimentos, colchonetas, cobijas y kits de aseo y cocina a los afectados por el sismo en Betulia, Santander.
Presidencia de la República de Colombia • César Carrión



Este es el aspecto de las casas reconstruidas en los Santanderes. Los materiales permitieron que el proyecto llegara a alejadas zonas rurales.
UNGRD • Archivo

Los técnicos buscaron entre lo disponible y encontraron un modelo que pesaba un cuarto respecto a una casa convencional y con los requisitos de sismo resistencia. El muro de ladrillo tradicional sería reemplazado por un mecanismo de panales fabricados con resina sintética —térmica y aislante—, integrado con mallas de acero. «Mallas que se recubren con mortero estructural —añade Mazo—. El ‘aligerante’ del centro es un polietileno de 6 centímetros: la pared con un promedio de 12 centímetros en toda la casa. Una vivienda liviana, termo acústica y sismo resistente».

Y sobre todo más versátil para el transporte. Yacir Ramírez cree que el modelo rompió paradigmas porque la comunidad entendió que se construía con tecnología y que la estructura mejoraría. «Fue un éxito», cuenta Ramírez, quien además identifica aprendizajes para futuros proyectos de vivienda rural dispersa. «Hay que planificar muy bien los temas de acceso porque muchas veces no es el tiempo en que se hace la vivienda sino aquel en que se llevan o disponen los materiales».

Las huellas que dejó el proceso de reconstrucción en la comunidad quizá permanezcan como muros sólidos y eternos. Porque un sismo como aquel del 10 de marzo está ligado a improntas en los pueblos que lo soportan. Pánico, arcilla roja y el polvo que bajó de los techos. Pero a la vuelta de los meses una comunidad que se apropió de la reconstrucción, como aquel que se apropia de su destino.





15.

**FRONTERA:
Y UN DÍA
TUVIERON
QUE PARTIR**

La reapertura temporal del 17 de julio de 2016 tuvo esta fila de personas que necesitaban ingresar a Colombia esperando a lo largo del puente Simón Bolívar.

AFP • George Castellanos



Una de las imágenes más significativas en medio de la crisis en la frontera. Los que volvieron a Colombia, por caminos polvorientos, con su vida a cuestas.

AFP • George Castellanos

—Aló, Diosdado. Buenas noches, camarada.

Nicolás Maduro, presidente de la República Bolivariana de Venezuela, saludó al otro lado de la línea telefónica. Diosdado Cabello, entonces presidente de la Asamblea Nacional de ese país, estaba sentado en un set de televisión donde casi todo era rojo: el telón, el escritorio y una bandera del PSUV, su partido. El auditorio se paró y rompió en un aplauso largo y sonoro acompañado de arengas. Las cámaras, desde distintos ángulos, no dejaban de transmitir. Cuando la euforia por fin cayó en una pausa, Maduro continuó.

—Bueno, Diosdado, estoy viendo el programa. Y, bueno, atento siempre a todo.

Luego el Presidente saluda a los asistentes. Y tras la introducción empezó a hablar de un caso que ocurrió en ese país durante las horas anteriores. «Expresar mi repudio, mi dolor, por este ataque y emboscada que hubo contra dos jóvenes tenientes, contra soldados de nuestra patria, en San Antonio del Táchira».

Maduro se refería a un hecho reportado pasadas las 3:00 de la tarde de ese 19 de agosto de 2015, desde el estado fronterizo con Colombia. En medio de un operativo en el barrio Simón Bolívar —que según explicó el gobernador del Táchira, Vielma Mora, era para neutralizar un cargamento de contrabando—, tres uniformados y un civil fueron atacados a bala. Dos oficiales de grado teniente, un cabo primero y el conductor, que a esa hora se recuperaban en una clínica estatal. «He estado siguiendo en detalle los sucesos. Es indignante, doloroso», dijo Maduro.

Y luego aseguró que el ataque había venido de dos hombres en motocicleta, a quienes «estamos buscando hasta debajo de las piedras». También afirmó que se habían valido de armas largas «muy a la usanza de los paramilitares». «Por eso he girado instrucciones, y quería anunciarlo, de cerrar la frontera con Colombia, en San Antonio del Táchira y Ureña, de manera inmediata. Por 72 horas».

Con esa orden presidencial, que incluyó un estado de excepción en Táchira, comenzó una de las más graves crisis humanitarias sufridas por Colombia en fechas recientes. Los tramos fronterizos, ubicados principalmente en los dos puentes sobre el río Táchira





El 25 de agosto la crisis de los deportados llegaba a uno de los puntos más altos. Las personas, cargadas con lo que cabía al hombro, regresaban de Venezuela a Colombia.

AFP • Luis Acosta

—el Simón Bolívar y el Francisco de Paula Santander—, por donde miles de familias llevaban varias generaciones haciendo una vida que no sabía de líneas divisorias, estaban bloqueados. Madres aquí, hijos allá. Trabajo o colegio aquí, vivienda allá. Vida en dos países que para ellos eran uno solo, sin separaciones. El cierre de la frontera era lo mismo que poner un portón con llave entre el salón y las habitaciones de la casa.

Tras el anuncio hubo respuesta del Gobierno colombiano. Un día después, el 20 de agosto, la canciller María Ángela Holguín se refirió al tema. «Corresponde a una decisión soberana de ese país», dijo y luego explicó la posición de Colombia frente al hecho que generó la medida. «El incidente del miércoles, donde hubo, desafortunadamente, tres militares venezolanos heridos en un ataque por parte de estas mafias del contrabando, tuvo una reacción inmediata de la Policía colombiana». Aclaró que esa reacción se había sustentado en una comunicación entre comandantes militares y que «inmediatamente se reforzó la frontera por parte nuestra, para impedir que los delincuentes pasaran al lado colombiano».

Desde las primeras horas el bloqueo fronterizo resultó un cambio considerable para miles de habitantes en ambos suelos. La ofensiva diplomática de Colombia continuó. La canciller Holguín y su homóloga venezolana, Delcy Rodríguez, se encontraron en Costa Rica durante la VII Reunión Ministerial del Foro de Cooperación de América Latina-Asia del Este (Focalae). La conclusión fue un llamado a la lucha contra el flagelo del contrabando en la frontera. «Unidos es la única manera en la que vamos a poder ganarles a estas mafias y bandas criminales que operan en la frontera y que han traído tanta desazón y violencia», dijo Holguín al final de la charla. La nueva cita entre las ministras quedó para el 14 de septiembre siguiente.

Entre tanto, Maduro aseguraba desde Caracas que a su país había llegado en los últimos tiempos una inmigración masiva de 5'600.000 colombianos. Santos desmintió esas cifras. «En este momento no veo a los colombianos que dicen que están viajando a Venezuela, una cifra que se mencionó por ahí, pero que no la puedo constatar en ninguna parte. Aquí lo que hemos es recibido venezolanos con mucho gusto y el corazón abierto. Los venezolanos siempre serán bienvenidos aquí en Colombia», dijo el Presidente desde Bucaramanga.

El ambiente de tensión crecía y repercutía directamente en los pasos fronterizos de Cúcuta, donde los afectados esperaban a lado y lado de las barricadas instaladas por la Guardia Nacional Venezolana. El sábado 22 de agosto de 2015, cuatro días después de la decisión de cierre, la crisis ya había estallado. Maduro amplió el plazo de 72 horas de manera indefinida.

Ese día el presidente Santos, quien cumplía un consejo de ministros en la capital santandereana, nombró una comisión gubernamental, encabezada por el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo. «Nuestro interés prioritario son los colombianos que están sufriendo por esta medida de cerrar la frontera», dijo el mandatario.

En la zona de frontera el drama ya era intenso para muchos. Familias separadas. Gentes con necesidad de tratamiento médico o que simplemente iban a ir a trabajar y no podían cruzar. «De manera que, Ministro, en el día de hoy, después de este gabinete, por favor se traslada a su ciudad —le dijo Santos a Cristo, quien es nacido en Cúcuta—, con una delegación del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio Exterior y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), a ver cómo podemos aliviar esa situación».

Ese día el Presidente puso un argumento a cada uno de los puntos que aducía Venezuela para mantener los pasos fronterizos cerrados. En seguridad, por ejemplo: «la respuesta no debería ser cerrar la frontera. Debería ser más bien colaborar en forma más eficaz con las autoridades colombianas, porque tenemos los mismos objetivos, tenemos los mismos intereses». Recordó que los más afectados con el cierre eran las comunidades vulnerables de lado y lado. «Se pone a mucha gente inocente a pagar los platos rotos. Inclusive los niños que viven del otro lado de la frontera que van al colegio en Colombia, pues se quedan sin colegio; aparte del inmenso costo económico que tiene cerrar la frontera».

Y además desmintió una comparación hecha horas antes por Nicolás Maduro, quien hizo un paralelo de la situación en la frontera con la migración de África hacia Europa por el mar Mediterráneo, en aquella crisis que ha costado miles de vidas en medio de naufragios. «El presidente Maduro hizo una, yo diría, desafortunada comparación», dijo Santos, y luego argumentó: «es contraevidente, no tiene lógica. Los migrantes de África que van hacia Europa están migrando



El presidente Santos Calderón designó al ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, para que liderara la comisión que atendería la crisis en Norte de Santander y la zona de frontera. 26 de agosto de 2015.
Presidencia de la República de Colombia • César Carrión



Acaba de concluir una cumbre de alto nivel en la zona de frontera, donde los distintos ministerios fueron encargados de tareas en su campo. En el atril el presidente Santos y atrás de izquierda a derecha. Lucho Garzón, ministro de Trabajo; Carlos Iván Márquez Pérez, director de UNGRD; Donamaris Ramírez, alcalde de Cúcuta; Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda; Edgar Díaz, gobernador de Norte de Santander; y Alfonso Prada, director del SENA. Abajo: Tatiana Orozco, directora de DPS; y Gina Parody, ministra de Educación.
Presidencia de la República de Colombia • Efraín Herrera

porque la situación económica en Europa es mucho mejor que la situación económica en el África. Están buscando mejor calidad de vida, más oportunidades. Y si uno hace una comparación, en los dos lados de la frontera, en los dos países, entre Venezuela y Colombia, la situación es al contrario».

Y su discurso no terminó ahí. Cuestionó las cifras que recientemente había entregado Venezuela sobre el supuesto movimiento de colombianos hacia ese país. «No concuerdan». Sobre el reporte de Venezuela de 126.000 colombianos, que se habrían ido legalmente hacia allá, era distinto al que él tenía. «Las cifras nuestras, legales, nos indican que máximo 8.000. Entonces lo primero que tendríamos que hacer es tratar de homologar».

Pero a pesar de estadísticas y argumentos la frontera seguía cerrada. Y la situación se complicó aún más el domingo 23 de marzo cuando la Guardia Nacional Venezolana inició operativos en los barrios Simón Bolívar —el mismo donde había sido heridos los militares—, Mi Pequeña Barinas, Ezequiel Zamora y La Guadalupe.

Allí llegaron, no sólo efectivos armados, sino un convoy de retroexcavadoras y volquetas. Registraron las casas. Los colombianos que encontraron fueron expulsados del país, sin un procedimiento migratorio de por medio. Luego las residencias fueron marcadas con una letra ‘R’ o una ‘D’, al parecer correspondientes a las indicaciones de ‘revisar’ o ‘demoler’. Minutos después la maquinaria empujaba con su pala los muros que caían en un estrépito de polvo e incertidumbre. Miles de gentes pusieron a salvo lo poco que pudieron, entre ropa, muebles y electrodomésticos, y salieron huyendo del que había sido su barrio en los últimos diez años.

Lo que siguió fue doloroso. Quienes habían sido expulsados de los barrios salieron hacia Colombia bajo alguno de estos escenarios adversos: deportados o huyéndole por el río a la desgracia. Los requeridos por las autoridades, en barrios o en los retenes, debían presentar sus documentos de identidad. Cuando los guardias consideraban que la documentación no estaba en regla iniciaban el trámite para enviar al afectado a Colombia.

Nathaly Sierra Gualdrón dice que su esposo, Jhon Jairo Padilla Moro, fue uno de los requeridos en los puestos de control de las vías. Fue el 19 de agosto, escasas horas después del cierre. «Nosotros vivíamos en el barrio de Ezequiel Zamora de San Antonio del Táchira —recuerda¹⁶⁶—. Ese viernes, mi esposo iba para el trabajo, pero la Guardia Nacional Venezolana estaba bajando a todos los colombianos de la buseta».

Ocurrió en el municipio de Ureña. El marido suyo y otros colombianos iban para San Antonio del Táchira. «Es un registro. Una verificación», les dijeron. «Mentiras. Lo dejaron todo el día haciendo vueltas», dice Nathaly. A las 3:00 de la tarde la llamó y le dijo que lo iban a deportar. «Me fui con la niña hasta donde él estaba, cuando lo sacaron del Saime [Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería de Venezuela]. Eran más o menos cincuenta, entre mujeres y hombres. Algunas mujeres estaban llorando porque tenían bebés en la casa». A las 8:00 de la noche ya estaba en La Parada, el primer barrio en tierra colombiana: un bus lo llevó a él y a varios más hasta la mitad del puente y allí lo dejó.

A esa hora la Guardia Nacional Venezolana ya había llegado a la casa de Mario Gualdrón Villamizar, un vendedor de frutas y verduras en las calles de San Antonio del Táchira. «Nos pidieron la cédula para mirar qué antecedentes teníamos; que supuestamente no pasaba nada». Lo llevaron a un colegio y allí estuvo tres horas. Luego a un comando de la Guardia. Allí tuvo lugar otra espera, un poco más corta. Y de ahí a un comando, en donde permaneció hasta las 10:30 de la noche. «Sin comer, sin tomar agua y sin nada porque no nos dejaban ir». Del comando salió para ser deportado. «Nos montaron en un bus hasta la línea fronteriza y de ahí nos recibió la emigración (sic) colombiana».

La Guardia Civil llegó a la casa de Nathaly un día después de la deportación de su esposo. Dice que a las 6:00 de la mañana del sábado tocaron su puerta, «les abrí y entraron como seis a pedirme la cédula. Me la bravearon. Y empezaron a requisar. La verdad no sé qué buscaban». La interrogaron sobre con quién vivía y ella respondió que con su esposo e hija. «También me preguntaron dónde estaba él». Cuando les contó que había sido deportado y que quizás

166.

Entrevista para esta publicación. Julio de 2016.



Ya del lado colombiano, los militares ayudaban con la pesada carga a los recién llegados a Cúcuta.

AFP • Luis Acosta



Los niños también participaban del éxodo, que por momentos adquirió características de relato bíblico, a lo largo del río Táchira.
AFP • Luis Acosta



Así lucía uno de los albergues en Cúcuta, montado por la UNGRD, donde recibieron a los recién llegados de Venezuela.

AFP • Luis Acosta

andaba por Cúcuta, el interrogatorio cambió de tono. Requisaron con rigor toda la casa: baño y cajones del escaparate. «Voltearon los colchones. Miraron y miraron». Dice que se fueron sin decir más y que desde la puerta vio cómo se llevaban detenidos a algunos de la cuadra. «Tal vez a mí no me dijeron nada por mis seis meses de embarazo».

Antes de que lo entregaran a agentes de Migración Colombia, Mario tenía dos preocupaciones: su esposa, sola en la casa; y su hijo de quince años, quien también había sido capturado en las redadas y estaba con él. Pero no podía hacer nada. Ahora iba en el bus rumbo a la línea limítrofe. «La Guardia Nacional nos iba dando una cátedra. Decían que íbamos deportados y que quien regresara y lo agarraran en San Antonio, o en cualquier parte, iba preso para la Cárcel de Santa Ana». Un amigo de Mario lo alojó en Cúcuta. Allí se quedó la primera noche. Al día siguiente la incertidumbre lo obligó a volver. Pero no podía cruzar. Se paró frente al río Táchira: como el que mira un muro. «A esperar. Le enviaba mensajes a mi esposa con la gente que veía y que lograba atravesar». Algunos pagaban para enfrentar el río en algún punto calmo y luego ingresar a Venezuela por trochas.

En ese momento, al otro lado de la frontera, Nathaly esperaba saber algo de su esposo. Cuando por fin hablaron le contó cuál era la situación en San Antonio. «A la gente que estaba cerca del río le estaban tumbando los ranchitos. Yo vivía más arriba, pero igualito iban a tumbar». Entonces Jhon Jairo le dijo que debía llegar a Cúcuta. Nathaly ya había visto que algunos evitaban el peligro de ser deportados o expulsados y huían por las trochas para arribar luego por las aguas del Táchira. Eso la condujo a decidirse: «Alisté mi ropa, pero alcancé a pasar una cama, las cortinas y la nevera no más. El resto se quedó allá». Se movió por el río con lo poco que pudo rescatar de su casa y abriéndose camino con su vientre. «El Ejército y la Policía estaban muy atentos».

Mario seguía apostado en el río, del costado colombiano, pero no pudo más y se lanzó a las aguas de la incertidumbre. A pesar de la advertencia, regresó al Táchira en busca de su esposa. «Claro que me tocó arriésgame que me cogieran. ¿Pero qué más podía hacer?». Se reencontraron, empacaron lo que les cupo y otra vez al río. «El resto quedó allá». Pudieron llegar a Cúcuta tras un viaje difícil pues ella era hipertensa y sufría de la columna.

Dos historias iguales a las miles que se escribían a esa hora. Fueron muchos los que tomaron el camino del río con algunos pedazos de la vida a cuestas: el televisor, la nevera, la cama. Buscaron un claro en las aguas y saltaron a Colombia. Las imágenes empezaron a circular por el mundo. Un hombre de camisa roja y pantalón corto con su refrigerador a cuestas: inventó un nudo de marinero y adaptó una faja o tiranta que se cruzó en la cabeza para que parte del peso descansara en su frente. Así iba: tambaleante y digno.

O un jovencito con no más de diez años sosteniendo una caneca en la mano y un juguete de plástico.

Esta última escena se ‘viralizó’ en computadores y teléfonos móviles¹⁶⁷. Los soldados y policías esperaban justo en el límite, a veces metidos entre el agua, y ayudaban con el peso de las cosas y la tragedia. Algunos viajeros obligados, conmovidos, cantaban el himno nacional colombiano mientras avanzaban por las aguas revueltas del Táchira. Fue necesario instalar los primeros albergues y hogares transitorios para acoger a los recién llegados.

Para el lunes 24 de agosto ya se tenía un cálculo: más de 800 habían ingresado a Cúcuta, entre deportados y expulsados del vecino país. Ese día el gobierno instaló la Mesa Unificada Humanitaria para asistirlos. El objetivo era agilizar la reunificación familiar y mantener informada a la población sobre sus derechos. La conformaban dos ministerios, los gobiernos departamental y local, la UNGRD y un organismo internacional¹⁶⁸.

La canciller, María Ángela Holguín; y el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, viajaron a la zona fronteriza y visitaron los diferentes pasos y luego los albergues donde habían sido recibidos los compatriotas. Santos, por su parte, citó la comisión asesora de relaciones exteriores para analizar la situación. Los mandatarios municipal y departamental declararon calamidad pública, entendiendo que lo que ocurría era un evento que desbordaba toda su capacidad. La UNGRD entró en acción para coordinar la acción del Gobierno en pleno.

En total 22.695 colombianos resultaron afectados por esta emergencia: 2.143 ingresaron a Colombia tras un trámite migratorio tipo expulsión o deportación; y 20.552 retornaron voluntariamente. Para

¹⁶⁷.

Imágenes citadas de las decenas de fotos y videos en los medios de comunicación, en sus versiones físicas y electrónicas aparecen en diarios como *La Opinión*, de Cúcuta y *El Tiempo* y *El Espectador* principalmente.



Detalle de uno de los albergues que recibieron
colombianos deportados de Venezuela.
Presidencia de la República de Colombia • Efraín Herrera



La Guardia Venezolana que verifica uno de los pasos improvisados por quienes decidieron partir de Venezuela. Al lado los que intentan pasar la frontera.

AFP • Schneider Mendoza

atenderlos se dispuso un esquema en varias líneas de acción que llegara a lo más intrincado del problema y repercutiera directamente en el tejido social afectado.

Como en toda emergencia de magnitud, la línea principal de acción la dictó el jefe máximo del Sistema, es decir, el presidente Santos. En la coordinación general estuvo la UNGRD, como actor fundamental en la atención, presente en casi todas las líneas y procesos, a saber, coordinar las entidades operativas del Sistema: Cruz Roja Colombiana, Policía, Ejército, Defensa Civil y Bomberos; el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues el origen mismo de la crisis estaba en la llegada de migrantes; y el Ministerio del Interior, como regente de los asuntos políticos inherentes a la situación.

La UNGRD asumió, además, uno de los procedimientos claves en cualquier tragedia, definido por la ley 1523 y en resoluciones posteriores, y posible sólo cuando se declara la calamidad pública: el registro único de damnificados, RUD. Esta herramienta es fundamental pues permite que las ayudas lleguen a todos los afectados y blinda los procesos de impostores que quieran sacar provecho. Además, es la hoja de ruta de todas las entidades del Sistema.

Otra de las acciones prioritarias fue la instalación de alojamientos temporales, que fueron montados en cuestión de horas dentro de Cúcuta, donde se habilitaron cuatro espacios en coliseos, colegios, universidades y centros de ferias; y en el municipio de Villa del Rosario, donde se ubicaron cinco albergues temporales. Otro grupo fue llevado a 13 hoteles, en la ciudad y el municipio, destinados para tal fin.

Quienes no estaban en estos dos colectivos seguramente eran beneficiarios de uno de los 4.500 subsidios de arrendamiento entregados. Tal beneficio fue extendido más allá de Cúcuta y asignado en varias regiones a lo largo y ancho del país, desde Putumayo hasta Atlántico; y desde Valle del Cauca hasta Vichada. Pero además de un techo, recibieron ayuda humanitaria de emergencia, conformada por paquetes o *kits* de aseo, alimentos, carpas, frazadas, colchonetas e implementos de cocina.

168.

Conformaban esa mesa el Ministerio del Interior, la Cancillería, la Alcaldía de Cúcuta, la Gobernación de Norte de Santander, la UNGRD, el Departamento para la Prosperidad Social, la Oficina de Atención a Víctimas, la Dian, la Registraduría Nacional, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Defensoría del Pueblo y la Cruz Roja.

Quienes querían regresar a sus ciudades de origen o reencontrarse con sus familiares, sin importar en qué punto de Colombia, fueron ayudados: se les brindó el traslado. Los que definitivamente se establecieron en Cúcuta tuvieron la posibilidad de acceder a cursos del SENA, mientras el Ministerio de Educación y Bienestar Familiar velaban porque los menores fueran recibidos en colegios. La Registraduría Nacional facilitó el trámite de documentos a quienes recién volvían. La UNGRD invirtió en esta operación casi 20.000 millones de pesos¹⁶⁹.

Y mientras los afectados eran atendidos, el intenso trabajo diplomático continuaba. La gestión concluyó en una cumbre presidencial de urgencia convocada en el Palacio de Carondelet, en Quito, Ecuador. Fue el 21 de septiembre, y allí estuvieron los presidentes Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro, gracias a la intervención del mandatario anfitrión, Rafael Correa, quien ocupaba la Presidencia *pro t empore* de la CELAC; y del uruguayo Tabaré V asquez, en la presidencia de Unasur.

Durante 4 horas hablaron con la puerta cerrada y fijaron sus posiciones sobre lo ocurrido en la frontera. Fue un diálogo sereno, respetuoso y constructivo, según Santos, quien también pidi o respeto por quienes eran expulsados del vecino país. «Si quería cerrar la frontera, si quería deportar a los colombianos que no tuvieran sus papeles en regla, est a en todo su derecho. Lo  nico que le pedíamos era que respetara los derechos de estos colombianos, el debido proceso». Y para finalizar insisti o en el mensaje que había enviado en el inicio de la crisis sobre esa unión que debe existir en la lucha contra las bandas, el contrabando o el narcotráfico.

Los Presidentes acordaron siete puntos, que fueron expuestos en una declaración leída por Correa. Retorno inmediato de los respectivos embajadores; investigación sobre la situación de la frontera; reunión de los equipos de ministros para a tratar los temas sensibles; progresiva normalización; coexistencia de los modelos económicos, políticos y sociales de cada país; llamado al espíritu de hermandad y la unidad, en un clima de mutuo respeto y convivencia; y continuar trabajando con el acompañamiento de los estados presentes en esa reunión: Ecuador y Uruguay.

169.

La cifra exacta, de acuerdo con un reporte de la UNGRD de diciembre de 2015 es 19.788 millones de pesos invertidos durante la fase de respuesta. En ese mismo informe, presentado a los periodistas en una conferencia de prensa en diciembre 23 del mismo año, se habla de 30 albergues temporales y 3 hogares de paso puestos en funcionamiento durante 48 días, donde fueron atendidos 6.928 afectados. Se entregaron 20.773 kits humanitarios. Se suscribieron 4.863 contratos de arriendo y se trasladaron a sus ciudades de origen 4.231 colombianos.

170.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC; y Unión de Naciones Suramericanas, Unasur.



Algunos regresaban de Venezuela sin importar que el éxodo fuera aparatoso.
AFP • George Castellanos



Una bandera binacional que es exhibida por un hombre en el puente Simón Bolívar el 17 de julio de 2016.

AFP • George Castellanos



Durante semanas siguientes las redadas contra colombianos disminuyeron. Los pasos fueron reabiertos, de manera temporal, los días 10 y 19 de julio de 2016. Miles de venezolanos cruzaron los puentes fronterizos con el objetivo de comprar alimentos en mercados y almacenes de Cúcuta¹⁷¹.

171.

Nota de la segunda edición, febrero de 2018.

La crisis de las «casas marcadas» que se relata en este capítulo resultaría el hecho primigenio de una profunda problemática migratoria, por la llegada masiva de ciudadanos venezolanos a Colombia. Al cierre de esta edición, los verdaderos impactos aún se calculan. Las causas son diversas, pero están estrechamente relacionadas con la crisis política del gobierno de Nicolás Maduro —que incluye una cuestionada convocatoria a Asamblea Constituyente y meses de brutal represión a las manifestaciones de la oposición en las calles—; y sobre todo con las escandalosas cifras que dan cuenta de una insalvable crisis económica en ese país. La inflación de 2.000%, al cierre del año 2017, según cálculos de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora. Los niveles de pobreza, para septiembre de 2017, en 87%; y de pobreza extrema en 61.2%, según estudios de tres universidades (La Católica Andrés Bello; la Central de Venezuela; y la Simón Bolívar); ese mismo sondeo asegura que 64.3% de la población reconoce haber perdido hasta 10 kilos de peso por la falta de comida. Los casos de niños desnutridos, que se empiezan a documentar en hospitales colombianos a donde son atendidos; o la falta de tratamiento para pacientes con enfermedades complicadas, que con frecuencia ocupan los reportes de corresponsales y agencias de noticias. Esa realidad ha hecho que miles de personas huyan de su país. Según Migración Colombia, 550.000 venezolanos habían llegado a Colombia, para finales de 2017 (sin embargo, distintos organismos no gubernamentales consideran que la cifra puede ser un millón de personas, según lo reseña la revista *Semana*, en el artículo «Éxodo», del 11 de febrero de 2018, páginas 22 a 32). Cada día, 37.000 personas cruzan los pasos fronterizos, para abastecerse de víveres y otros bienes, y solo 35.000 regresan, según el organismo migratorio. Esa realidad ha hecho que Colombia viva una crisis por llegada de extranjeros, como nunca en su historia. En las distintas ciudades, las administraciones locales han tendido que idear estrategias para atender a las personas que duermen en los parques y aceras; y a gran escala hay retos como la demanda al sistema de salud, cuyo alcance y cobertura —al cierre de esta edición— todavía debe ser definido por la Corte Constitucional.





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.