

?Déficit de gobernabilidad o gobernanza?: ?Caos social e incompetencia institucional?, una mirada de.

Vallejo Chocuña" Alexandra María.

Cita:

Vallejo Chocuña" Alexandra María (2010). *?Déficit de gobernabilidad o gobernanza?: ?Caos social e incompetencia institucional?, una mirada de. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/850>

¿Déficit de gobernabilidad o gobernanza?: ¿Caos social e incompetencia institucional?, una mirada desde las localidades, caso Eje Cafetero – Colombia

Por: Alexandra Vallejo

Resumen:

El artículo busca analizar el rol asumido por el Estado y la sociedad colombiana ante el desastre ocurrido en el Eje Cafetero el 25 de enero de 1999, cuestionando la existencia de déficit de gobernabilidad o gobernanza en este evento, para ello se parte de una contextualización de la zona, se presenta el fenómeno en cuestión y finalmente la respuesta estatal y social al evento, estos tres momentos permitirán abordar tres interrogantes; el primero, se relaciona con las dificultades que atraviesa la inclusión de la gestión de riesgos en la agenda pública; la segunda, se relaciona con los tipos de respuesta ante el evento desde las diferentes instancias del gobierno y la sociedad, y la tercera, la existencia o no de déficit de gobernabilidad o gobernanza en el Eje Cafetero posterior al evento.

Introducción

El 25 de enero de 1999 dos eventos sísmicos significativos afectaron un área estimada de 1.360Km². El primero, denominado por los expertos del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) como el evento principal, se desarrolló a la 1:19 pm, localizándose a los 4.41° de latitud norte y los 75.72° de longitud oeste. Estimando una profundidad de 10Km, con una magnitud en la escala de Richter de 6,2. Con posterioridad al evento principal, se registró una réplica significativa de 5,8 en la escala Richter (a las 5:30 pm) desplazada al sur a 4.39° de latitud norte.

Estos eventos se localizaron en las inmediaciones del municipio de Córdoba (Quindío) a 17 Km de la ciudad de Armenia – Colombia afectando severamente la zona conocida como Eje Cafetero. Dicha zona está conformada por los actuales departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, quienes hasta 1966 habían constituido el Gran Caldas o Viejo Caldas.

Si bien la intensidad del terremoto de 1999 fue percibido en todo el Eje Cafetero, los mayores efectos se concentraron en el Quindío, que aunque es el departamento más pequeño de Colombia, es también una de las más importantes regiones cafeteras y abastecedora de alimentos en este país.

Estas características del Departamento del Quindío, generaron un tipo de atención estatal y de respuesta social particular ante el evento que permite evidenciar no sólo la interacción entre la institucionalidad, los agentes que operan a su interior, los grupos de interés externos a la institucionalidad, el contexto histórico- geográfico y las redes estatales y sociales que se activan ante el fenómeno, sino la existencia de condiciones pre y post evento que nos permiten cuestionar la existencia de un déficit de gobernabilidad o

gobernanza en el caso en cuestión y que, igualmente, está relacionado con las perturbaciones del orden público y los saqueos que se desataron días después del terremoto y que no habían sido evidenciados en otras tragedias ocurridas en centros urbanos del país.

Sismo del 25 de enero de 1999

Localización

El 25 de enero de 1999 (a la 1:19 pm hora local) se presentó un fuerte sismo en Colombia, el cual se localizó en las inmediaciones del municipio de Córdoba (Quindío) a 17 Km de la ciudad de Armenia afectando severamente la zona conocida como Eje Cafetero. Dicha zona está conformada por los actuales departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, quienes hasta 1966 habían constituido el Gran Caldas o Viejo Caldas.

Este complejo, denominado Eje Cafetero, está ubicado sobre las cordilleras Central y Occidental, dominando el Parque Nacional de los Nevados, encontrando entre sus máximas elevaciones al Volcán Nevado del Ruiz (5.432 msnm), el Nevado del Quindío (5.150 msnm) y el volcán Nevado de Santa Isabel (5.100 msnm), los cuales por sus históricas erupciones han enriquecido los suelos de estas zonas haciéndolos aptos para el cultivo del café, base económica de esta región. No obstante también han potenciado (junto con otras condiciones geofísicas del lugar y el emplazamiento humano) el desarrollo de importantes eventos históricos como el ocurrido en 1785 que destruyó ciudades y pueblos en el Eje Cafetero.

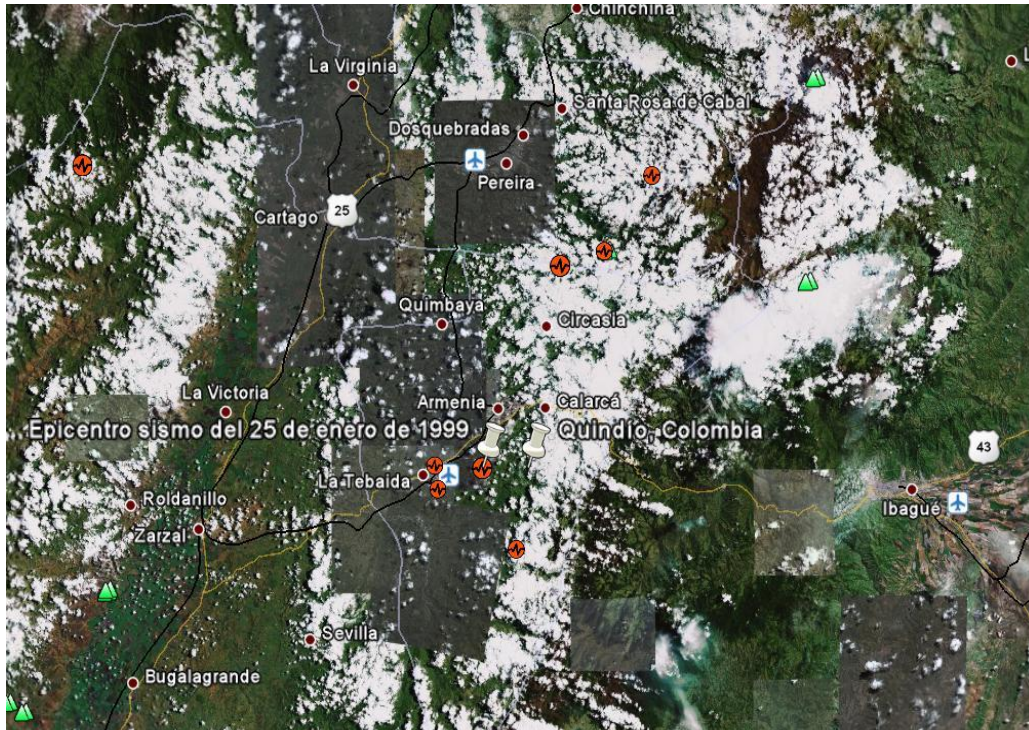
Si bien la intensidad del terremoto de 1999 fue percibido en todo el Eje Cafetero, los mayores efectos se concentraron en el Quindío, el cual si bien es el departamento más pequeño de Colombia, es también una de las más importantes regiones cafeteras de Colombia. Sus suelos están conformados por una densa capa de ceniza volcánica, que los ha convertido en suelos aptos para el desarrollo agrícola encontrando cultivos de yuca, caña panelera, cacao, maíz, sorgo, fríjol, papa y frutas, convirtiéndose adicionalmente en uno de los abastecedores más importantes de alimentos en el país. Su capital Armenia, llamada ciudad Milagro, fundada el 14 de octubre de 1889¹, fue una de las más golpeadas por el fenómeno sísmico, con ella 11 municipios más que conforman el Departamento del Quindío, ellos son: Calarcá, Montenegro, Quimbaya, Circasia, La Tebaida, Filandia, Córdoba, Génova, Pijao, Salento y Buenavista.

Evento

El 25 de enero de 1999 dos eventos sísmicos significativos afectaron un área estimada de 1.360Km² (Mapa 1). El primero, denominado por los expertos del Instituto de

¹ Esta ciudad según Suárez (2000: 14) “llamó la atención hasta 1999 por su panorama urbanístico, que a pesar de su corte moderno conservaba el estilo de la arquitectura de comienzos de siglo, con las viejas casas de amplios corredores hechos con chambranas de macana, empañetadas, blanqueadas y pintadas de colores vivos, además de los balcones, escaleras y cielo-rasos como símbolo de la identidad quindiana”.

Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) como el evento principal, se desarrolló a la 1:19 pm, localizándose a los 4.41° de latitud norte y los 75.72° de longitud oeste. Estimando una profundidad de 10 Km, con una magnitud en la escala de Richter de 6,2. Con posterioridad al evento principal, se registró una réplica significativa de 5,8 en la escala Richter (a las 5:30 pm) desplazada al sur a 4.39° de latitud norte.



Mapa 1 Zonas afectadas por el sismo del 25 de enero de 1999
Fuente: Terra Matrics

Posterior a ello, numerosas réplicas fueron advertidas en las semanas siguientes, siendo contabilizadas 138 durante el primer mes, cuyo campo se extendió a una superficie de 300 Km², con magnitudes que en algunos casos alcanzaron los 4,4 en la escala de Richter. Según Monsalve y Vargas (2002:15) el sismo de Armenia, fue originado “por una falla normal de desplazamiento lateral izquierdo, con una ruptura de 11.7 km y un ancho de 10.6 km, para una área total de ruptura estimada en 124 km² [...] el mecanismo focal sugiere una falla de desplazamiento lateral izquierdo con componente normal, con un buzamiento² $\delta=$

² Ángulo que forma el plano al ser medido con respecto a un plano horizontal, que debe ir acompañado por el sentido en el que el plano buza o baja. Igualmente es la orientación de la inclinación de los estratos en un relieve de plegamiento formado en rocas sedimentarias. El buzamiento es utilizado para establecer las posiciones espaciales de los estratos, diaclasas, fallas, limbos y planos axiales de pliegues y cualquier otra superficie de interés geológico.

67.3° al este, un acimut³ $\varphi = 356^{\circ} + 0 - 10^{\circ}$ y un ángulo de buzamiento $\lambda = -33.8^{\circ}$. En otras palabras fue un sismo ocasionado por una falla superficial de la corteza continental, siendo el sismo superficial más grande registrado instrumentalmente en el Eje Cafetero.

Este evento coadyuvó a la destrucción de importantes edificaciones como la estación de bomberos, hospitales, la Asamblea Departamental, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, a su vez dejó fuera de operación a todos los servicios públicos hecho que agravó aún más la situación de los heridos y damnificados. A estos daños materiales se sumaron las pérdidas humanas contabilizadas en 1.125 muertos, 1.800 heridos aproximadamente y más de 200.000 personas afectadas.

La ciudad de Armenia fue semidestruida, focalizándose los daños en los barrios del Sur, (Foto 1) al igual que en cinco municipios⁴ del Quindío, como también algunos municipios de Risaralda especialmente Pereira, en donde se reportaron 37 muertos, 450 heridos y más de 5.000 personas afectadas, así como daños de consideración en Caldas y el Norte del Valle del Cauca.



*Foto 1 Barrio Brasilia sur de Armenia – Quindío
Fuente: Varona, M (1999)*

La amplificación de las ondas sísmicas en Armenia se presentó tanto por la presencia de depósitos de suelos blandos, zonas de relleno, una gran cantidad de suelos arcillosos,

³ Es el ángulo de una dirección contado en el sentido de las agujas del reloj a partir, únicamente, del norte geográfico. El acimut de un punto hacia el este es de 90 grados y hacia el oeste de 270 grados sexagesimales. En geodesia el acimut sirve para determinar la orientación de un sistema de triangulación.

⁴ Circasia, Córdoba, Barcelona, Montenegro y La Tebaida.

depósitos de cenizas y la existencia de flujos de agua subterránea, como por efectos topográficos⁵, presentándose el colapso de algunas edificaciones, a pesar de estar construidas siguiendo el código colombiano de sismo-resistencia de 1984. En otros casos el tipo de material utilizado para la construcción de las viviendas tanto urbanas como rurales en la región cafetera, fueron los causantes del aumento en el número de fallecidos y lesionados ya que en un 60% eran edificaciones de bahareque, con tejas de arcilla y escasa cimentación, construidas muchas veces sobre filos montañosos o laderas inestables. Condiciones que aceleraron el colapso de dichas edificaciones. Como lo expresa el informe de la CEPAL (1999: 8) tanto las condiciones geotécnicas como antrópicas agudizaron los resultados del evento:

Lo somero del evento, unido a las condiciones geológicas y geotécnicas de Armenia asentada en suelos de origen volcánico y con densos núcleos construidos sobre rellenos antrópicos, permitió que se presentara el fenómeno de la resonancia que afectó a las construcciones de uno a seis pisos, con particular violencia. No se puede olvidar que en la zona del municipio de Córdoba en las inmediaciones del foco sísmico, los relatos de los pobladores, describen como los viandantes se caían, o les era imposible caminar por la violenta oscilación vertical del suelo, lo cual en mediciones con la escala de Mercalli⁶ podría indicar un movimiento grado 12.

Los daños de la ciudad de Armenia, la más afectada por el movimiento sísmico, muestran bien a las claras que se superponen con fidelidad a los trazos en superficie de las fallas de Armenia y El Danubio en el centro y el sur de esta población, téngase en cuenta además que todos quienes se han dedicado a evaluar daños en vivienda e infraestructura, han coincidido en algunos aspectos: los sistemas de construcción empleados en la zona afectada por el sismo, muestran un evidente desconocimiento o no empleo de criterios sismo-resistentes, aunado esto con la indebida utilización de lugares de evidente riesgo para la construcción de diversos tipos de edificaciones, constituyen una sumatoria explosiva de peligro que hizo que ante la tremenda rapidez de la descarga energética del sismo, vastos sectores de la ciudad de Armenia y de los poblados vecinos colapsaran, de manera casi instantánea, no se puede olvidar, que muchas de las viviendas ya de por sí muy averiadas con el evento principal completaron o incrementaron su nivel de daño con la réplica principal de las 5:40 pm.

Siguiendo el informe de la CEPAL (1999) los costos por daños materiales ascendieron a 2,786 mil millones de pesos colombianos. Siendo las actividades primarias (especialmente

⁵ Según los expertos, Quindío, Risaralda, Caldas, el norte del Valle del Cauca y el sur de Antioquia, constituyen la zona de mayor riesgo sísmico de Colombia y una de las más peligrosas del continente. Se trata del corazón de las cordilleras colombianas, surgidas en la intersección de tres placas tectónicas. Son montañas jóvenes, aún en proceso de formación, con altas pendientes que se prestan para aludes, y más de 12 volcanes activos.

⁶ La Escala de Mercalli desarrollada por Guisepe Mercalli, es una escala de doce puntos desarrollada para evaluar la intensidad de los sismos a través de los efectos y daños causados a distintas estructuras. Los niveles bajos de la escala están asociados por la forma en que las personas sienten el temblor, mientras que los grados más altos se relacionan con el daño estructural observado.

la producción de café) y la infraestructura los grupos más golpeados con un porcentaje de daños que rondó el 90%. En cuanto a los daños indirectos estos fueron de menor cuantía.

La agricultura⁷ y la ganadería fueron las actividades que mayor impacto sufrieron, al constituirse en las principales actividades que se desarrollan en el Eje Cafetero, siendo la producción y el procesamiento del café⁸ (Gráfico 1), la más relevante y el eje en torno al cual se han articulado históricamente muchas de sus actividades comerciales, las cuales se desequilibraron a raíz del terremoto registrándose daños de consideración en la infraestructura para el procesamiento del café, en infraestructura productiva del sector no cafetero⁹, y en algunas instalaciones agroindustriales, a las que se sumaron pérdidas de materias primas agroindustriales, y en menor medida de productos que no pudieron ser comercializados o transportados a las plantas de procesamiento debido a los daños que sufrieron las vías de comunicación.

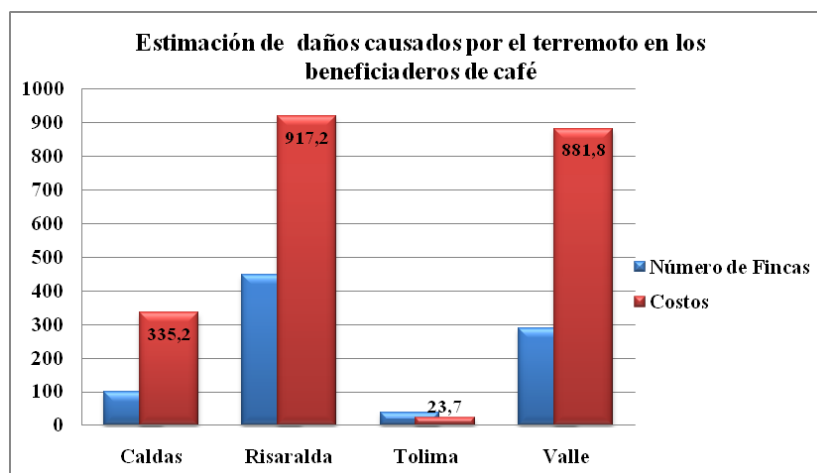


Grafico 1. Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiados de café.
Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Gerencia Técnica-Oficina de Estudios Básicos cafeteros.

A este panorama se sumaron las afecciones a los sectores sociales, concretamente en lo referente a la pérdida de viviendas¹⁰ con un 73% del total y los daños en la infraestructura educativa, deportiva, religiosa y de salud.

⁷ El café, ocupa más de la mitad del área de cultivos en el Eje Cafetero con 52.453 hectáreas, correspondiendo el 9% restante a otros cultivos como el plátano y la yuca. La ganadería, con una superficie de 65.223 hectáreas de pastos, es también otra actividad de gran importancia para el Departamento.

⁸ Impactos que se agudizaron ante el hecho de que a la fecha de ocurrencia del terremoto, no se habían iniciado aún las labores de cosecha del grano, las pérdidas registradas corresponden en su totalidad a la destrucción parcial o total de los beneficiados de café y de otras construcciones anexas tales como estanques para el almacenamiento de agua, bodegas, campamentos y otros.

⁹ Los daños en este sector corresponden básicamente a infraestructura productiva y en menor medida a pérdidas de producción debido al mal estado de las vías, así como a la muerte de animales (avicultura), daños en las instalaciones agroindustriales y falta de suministro de agua para procesar materias primas.

¹⁰ Los daños en el sector vivienda fueron de consideración, afectando vidas humanas y acarreado uno de los mayores impactos negativos para la economía nacional. Los Comités Locales de Emergencia, a la fecha del

El sector educativo fue uno de los que más sufrió el rigor del terremoto tanto por el elevado porcentaje de planteles afectados como por la intensidad de los daños ó por su posterior utilización como refugios para la población afectada.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales las escuelas mostraron la fragilidad de su construcción, por lo cual fue oportuno que el sismo ocurriera con la temporada de vacaciones escolares, razón por la cual tanto maestros como alumnos se encontraban fuera de ellas evitando agudizar la tragedia.

Según la información presentada por el Ministerio de Educación (tabla 1), 143 planteles de un total de 521 (el 27%) fueron declarados irrecuperables, 294 (el 56%) podían ser utilizables, con importantes reparaciones de fondo, y sólo 84 (o sea, el 16%) no sufrieron daños o éstos fueron menores. Esta situación afectó a cerca de 4.000 aulas, a casi 15.000 docentes y a más de 143.000 alumnos de escuelas de distinto nivel, públicas y privadas, urbanas y rurales.

Del total de los establecimientos afectados un 60% corresponden al Departamento del Quindío. Siguiendo la misma línea, de grados de destrucción, encontramos a Calarcá y la Tebadia, en este último, los trece establecimientos educativos con los que contaba para la fecha sufrieron pérdidas totales. Un caso curioso es el de Pereira, que en su conjunto sufrió menos daños que Armenia, no obstante en cuanto a instalaciones educativas reportó la misma magnitud de daños que Armenia. En el caso de los municipios del Valle del Cauca, ninguno, de sus 59 establecimientos educativos, fue destruido aunque todos requirieron reparaciones mayores. Los centros de educación superior como la Universidad del Quindío, en Armenia, y la Tecnológica de Pereira, fueron afectados de consideración, igualmente los planteles de formación técnica y tecnológica de esta región, los cuales eran para la fecha relativamente numerosos. En suma, los costos directos del terremoto para el sector educativo ascendieron a más de 154.000 millones de pesos, equivalentes a más de 100 millones de dólares para la fecha.

viernes 29 de enero de ese año, estimaron en más de 35.000 el número de viviendas afectadas por el evento sísmico. Un censo posterior realizado por el DANE, bajo la forma de convocatoria pública para la inscripción al registro de damnificados, presenta una magnitud de afectación mucho más dramática: casi 79.500 viviendas afectadas, de las cuales 43.500 presentaron daños parciales, y alrededor de 36.000 viviendas fueron declaradas inhabitables o de pérdida total. Las cifras definitivas por municipio, tipo y nivel de los daños registradas localmente variaron sin duda respecto de estas primeras estimaciones disparándose porcentualmente. De acuerdo con datos disponibles al 15 de febrero, las personas refugiadas en albergues eran 67.539; a éstas habría que agregar alrededor de 21.000 personas que, según estimaciones extraoficiales, encontraron alojamientos en casa de amigos y parientes o crearon alojamientos espontáneos en parques o avenidas, organizando viviendas improvisadas denominadas “cambuches” cerca de su lugar de residencia habitual.

Departamento y municipio	Total de establecimientos	No utilizables	Daños mayores	Daños menores	No. de aulas	No. de docentes	No. de alumnos	Costo en millones de pesos
Caldas*	-	-	-	-	-	-	-	-
Chinchiná	-	-	-	-	-	-	-	-
Quindío	301	107	129	65	2,020	3,673	94,156	90,010
Armenia**	53	22	30	1	656	1,555	46,170	39,594
Buenavista	14	7	7	---	37	44	789	628
Calarcá	59	29	19	11	392	679	15,906	20,395
Circacia	32	4	13	15	154	232	5,550	3,456
Córdoba	14	2	1	11	52	60	1,143	537
Finlandia	28	9	16	3	107	125	2,756	1,201
Génova	1	-	1	-	1	1	21	18
La Tebaida	13	13	-	-	114	202	5,650	7,778
Montenegro	30	6	18	6	190	289	7,532	8,067
Quimbaya	36	9	16	11	224	312	7,097	7,455
Salento	21	6	8	7	93	174	1,542	881
Risaralda	122	34	69	19	1,145	6,701	32,684	13,831
Dosquebradas	32	1	29	2	384	3,498	11,501	578
Pereira ***	48	25	6	17	404	494	12,373	7,490
Marsella	16	2	14	-	107	664	2,394	1,958
Sta. Rosa	26	6	20	-	250	2,045	6,416	3,805
Tolima	39	2	37	-	245	979	3,735	1,270
Cajamarca	39	2	37	-	245	979	3,735	1,270
V del Cauca	59	-	59	-	507	3,218	12,461	1,320
Alcalá	11	-	11	-	87	376	1,870	330
Caicedonia	23	-	23	-	208	1,104	5,500	663
Ovando	4	-	4	-	26	106	462	100
Sevilla	12	-	12	-	126	1,344	3,696	122
Ulloa	9	-	9	-	60	288	933	105
Total a/	521	143	294	84	3,917	14,571	143,036	106,431

*No se dispuso de información para el Municipio de Chinchiná, en Caldas; ** Incluye una estimación preliminar de los daños de la Universidad de Quindío; ***Incluye una estimación preliminar de los daños de la Universidad Tecnológica de Pereira.

Tabla No 1 Daños en establecimientos educativos
Fuente: CEPAL, sobre cifras del Ministerio de Educación Nacional.

Otros daños de consideración fueron los registrados en templos y algunos edificios con valor patrimonial. Siendo destacables los daños sufridos en las iglesias de San Francisco, El Carmen y el Sagrado Corazón, en Armenia, la capilla de Calarcá, la iglesia y el colegio de Santa Teresa, en Pijao, y las iglesias de Córdoba, Salento, Finlandia, Barcelona, Buenavista y La Tebaida, todas ellas en Quindío, además de otras en los departamentos restantes. Buena parte de ellas fueron demolidas o demandaron reparaciones mayores. De manera preliminar se calcularon cerca de 35.000 millones de pesos en daños.

Los daños en la infraestructura deportiva y cultural se concentraron en las canchas de fútbol, que fueron afectadas en una buena proporción. Algunos estadios y gimnasios resistieron el evento, lastimosamente no corrieron la misma suerte teatros, cines, casas de cultura y comunales y otros edificios públicos que presentaron daños de consideración. Se estimaron en total daños superiores a los 10.000 millones de pesos para ambos sectores.

El sector salud fue uno de los menos impactados (Tabla 2) por el terremoto, en comparación a los anteriores. No obstante ello no significa que no haya sufrido daños de consideración más aún, pese al daño sufrido en las instalaciones médicas y considerando la

situación de su personal¹¹ pudo ofrecer a la población una rápida respuesta, lo cual se puede evidenciar en la atención a más de 8,500 heridos, casi una cuarta parte de ellos graves, muchos de los cuales fueron trasladados rápidamente a hospitales vecinos, (500 a Bogotá), previa valoración en los hospitales de la región.

Costes	Daños			Costos de reconstrucción	Componente importando
	Total	Directos	Indirectos*		
Daños en infraestructura de salud **	23,762	23,762		36,770	6,545
Mayores costos por atención hospitalaria, ambulatoria y asistencial	17,400		17,400		
Acciones preventivas, vacunas, etc.	8,150		8,150		
Recuperación, tratamiento y disposición de víctimas por trauma	265		265		
Costos adicionales por saneamiento, vigilancia y control epidemiológico	9,250		9,250		
Programa de grupos Vulnerables***	17,470		17,470		
Total	76,297	23,762	52,535	36,770	6,545

*Incluye una estimación de las aportaciones en dinero o en especie de emergencia en salud de la cooperación internacional, de ONG, del sector privado y de la propia comunidad colombiana; ** Incluye construcciones y equipo. De ellos corresponden al Ministerio de Salud más de 13,860 millones de pesos. El resto proviene de los daños que sufrieron las clínicas privadas y dispensarios privados, las instalaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los daños en los centros del Instituto del Seguro Social; ***Incluye ayuda alimentaria a población en albergues y ayuda psicoafectiva, además de los programas sanitarios y médicos específicos.

Tabla 2 Daños ocasionados a hospitales

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Salud y estimaciones propias.

Asimismo, esta participación se hizo evidente en el establecimiento de albergues temporales brindándole a la población, de todas las localidades de la región, las condiciones mínimas de sanidad, en circunstancias particularmente adversas, dadas las pérdidas sufridas tanto en recursos humanos como en daños estructurales reportados por el sector salud.

Según los informes del Ministerio de Salud resultaron 61 instalaciones dañadas en la región, tres eran hospitales de tercer nivel, una de segundo y 57 de primer nivel. Ocho instalaciones fueron declaradas como pérdida total, entre ellas un hospital de segundo grado

¹¹ El cual registro pérdidas al ser igualmente afectados por el evento presentando pérdidas familiares (heridos, muertos) y económicas (viviendas y bienes en general)

en Calarcá y otros siete de primero en distintos municipios del Quindío. El hospital de Pereira no sufrió daños, ni tampoco el del Seguro Social de esa localidad. Sin embargo, el edificio del Instituto Seccional de Salud del Quindío así como el segundo hospital más importante de la región, el San Juan de Dios¹², en Armenia, sufrieron graves impactos en su infraestructura.

En cuanto a los demás centros de salud estos sufrieron sólo daños leves. En total, se estimaron pérdidas en cerca de 28.000 millones de pesos de los cuales 4.000 millones fueron recuperados por concepto de seguros.

En resumen las pérdidas en los sectores productivos representaron el 12% del daño y las pérdidas en manufacturas bordearon el 1.2%. En cuanto a la atención inmediata de la emergencia esta alcanzó los U\$45 millones. Ponderando estos rublos con los anteriormente presentados (educación, salud, vivienda etc.) y algunos obviados, en razón de las limitantes para obtener información fidedigna al respecto, los efectos ocasionados por el evento significaron poco más del 2.2% del PIB nacional en 1998¹³.

Accionar del Estado ante la tragedia

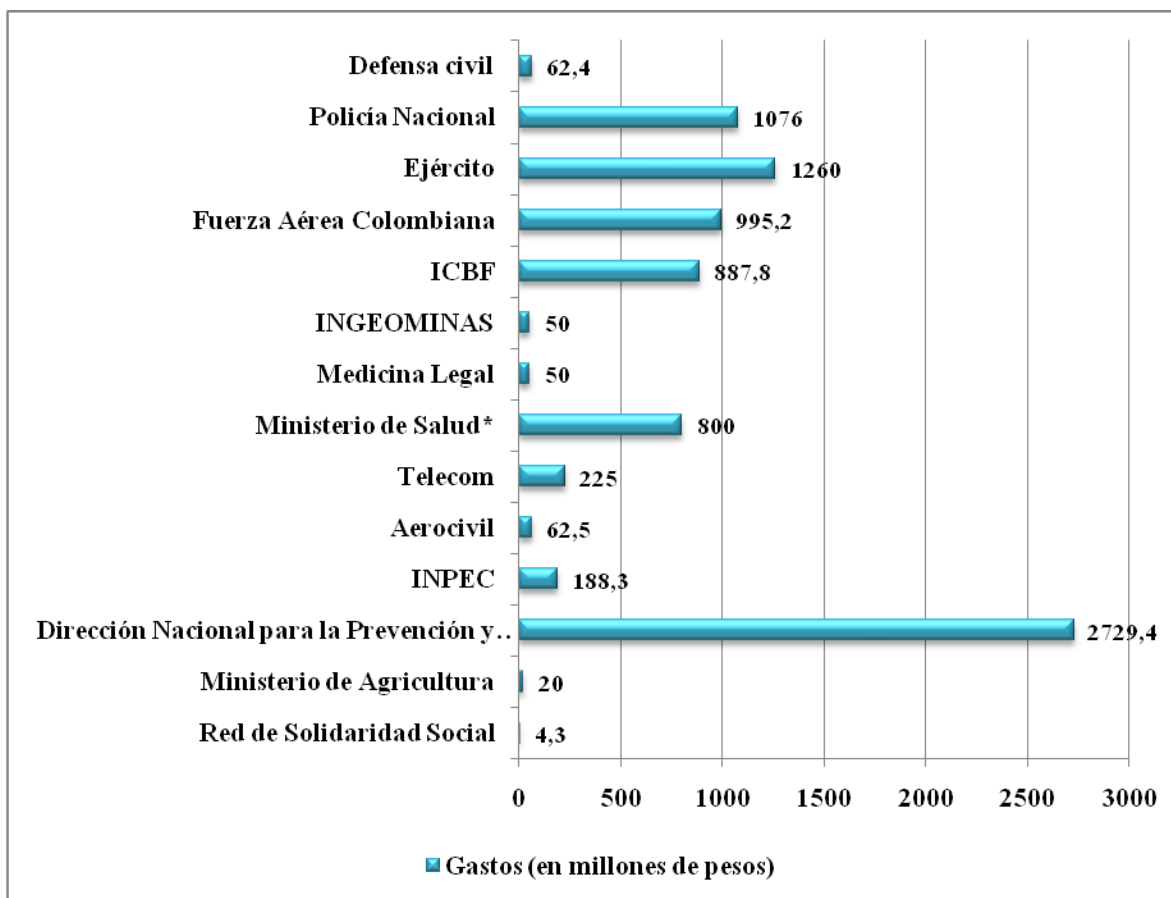
Pasadas las primeras horas tras el evento y dada la magnitud del desastre se hizo evidente que el manejo de la situación desbordó la capacidad de las instancias locales y departamentales a razón del impacto ocasionado a las instalaciones de entidades imprescindibles para la atención de la emergencia, ello fue el caso de la estación de bomberos, las empresas públicas de la ciudad de Armenia entre otras instalaciones, cuyas estructuras colapsaron, lo cual limitó el accionar de estos cuerpos de socorro.

La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), por su parte, coordinó sus actividades con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y con la Red de Solidaridad Social (RSS). Pese a las acciones conjuntas, en un primer momento se suscitaron problemas tanto de coordinación y organización, como de administración de los recursos, que dieron lugar a que la ayuda, catalogada de inmediata, llegara tardíamente a los damnificados. Esta situación dio lugar a disturbios y saqueos.

A pesar de ello es indudable el papel jugado por la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres en la atención de la emergencia, que realizó gastos extraordinarios que sólo en el primer mes, ascendieron a casi 8,410.9 millones de pesos, 5.6 millones de dólares (Gráfico 2). Los gastos propios de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres absorbieron más de la tercera parte, en la ayuda inmediata que todas estas operaciones de ayuda demandaron.

¹² A pesar de las obras de reestructuración que había tenido previamente el San Juan de Dios, las cuales afortunadamente evitaron que los daños resultaran siendo mayores.

¹³ “Las pérdidas de acervo y de alteraciones en los flujos económicos considerados como daños directos e indirectos equivalen al 17% de las exportaciones que realizó el país en ese mismo año. Las pérdidas representan el 9.7% de la formación bruta de capital del país en un año, es decir que la reconstrucción distraerá casi una décima parte de lo que podría ser un incremento del acervo nacional” (CEPAL 1999:23).



* Cifras preliminares del Ministerio de Salud. La Dirección General de Sanidad realizó gastos por 313 millones de pesos.

Gráfico 2. Gastos globales reportados por miembros de la DNPAD.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Subgerencia de Seguimiento de la Red de Solidaridad Social y del Departamento Nacional de Planeación.

Las actividades de carácter extraordinario realizadas por ICBF, en gran parte en alimentos, y el Ministerio de Salud, en traslado y curación de heridos, equipo médico y medicamentos, así como en vigilancia epidemiológica resultaron muy cuantiosas al igual que las realizadas por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), Policía Nacional y Ejército.

La FAC¹⁴, realizó vuelos extraordinarios para el transporte de ayuda en especie que la Red de Solidaridad Social (RSS), recibió en los 33 centros de acopio de más de 26.000 donantes particulares y cerca de mil empresariales. Las líneas aéreas privadas contribuyeron en estas actividades, con lo que el total de vuelos extraordinarios llegó a 179.

¹⁴ Con el apoyo de las fuerzas aéreas de los Estados Unidos y de Uruguay, la FAC también colaboró en el transporte de mucha de la ayuda internacional recibida. Posteriormente, a partir del 2 de febrero estos envíos se complementaron con otros que se despacharon en 111 camiones, desde Bogotá. Adicionalmente, la RSS recaudó cerca de 1.900 toneladas de ayuda en sus delegaciones departamentales, y 70 millones de pesos en efectivo.

En el primer mes después del desastre se despacharon 1.841 toneladas de ayuda (62% de alimentos, 7% de agua, 5% de medicamentos, 3% de carpas).

A estas labores la Red de Solidaridad Social (RSS), junto con el ICBF y otras entidades como Acción Solidaria y el Fondo de Vivienda de Armenia sumaron la organización y asistencia a los pobladores en sus esfuerzos de instalar albergues temporales.

A ello se sumó, a diferencia del evento de Páez, la presencia casi inmediata de la presidencia de la república en cabeza del entonces presidente Andrés Pastrana quien se solidarizó con las víctimas y promovió la asistencia internacional. Este involucramiento de facto en las actividades de atención generó un cierto grado de confusión entre las autoridades locales al invertirse su relación con las autoridades centrales ya que recibieron órdenes directas del ejecutivo. El nombramiento de un encargado oficial de la problemática por parte del Presidente de la República, El Dr. Luis Carlos Villegas quien asumió el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, y la creación de un Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero sentaron las líneas generales para un proceso que asumió características de manejo diferentes a las adoptadas en otros casos similares ocurridos con anterioridad en el país y que se asemeja, en este aspecto, al vivido en el evento de Páez.

Adicionalmente, al día siguiente del sismo, el 26 de enero, se declaró situación de desastre en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, mientras tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores hacía pública su solicitud de apoyo a la comunidad internacional, que respondió oportunamente, siguiendo el informe de la CEPAL:

Fue reconocida la colaboración prestada en distintas áreas por el Sistema de las Naciones Unidas, así como también el respaldo crediticio de las organizaciones financieras internacionales, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La participación de las Naciones Unidas fue inmediata, primeramente mediante el envío de técnicos del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC) y de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Con este marco y con la acción del Residente Coordinador, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las distintas agencias especializadas del Sistema entraron en acción en sus campos específicos. Por la naturaleza del evento, los programas de mayor impacto inmediato los llevaron a cabo el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El primero, además de asignar 200,000 dólares de asistencia inmediata de emergencia para la compra local de alimentos, obtuvo la aprobación para proveer alimentos durante seis meses a 115,000 personas, dicho aporte alcanzó la suma de 4.5 millones de dólares, esta distribución la hizo básicamente a través del ICBF. Por su parte, UNICEF, con la colaboración de

distintas ONG, y mediante la capacitación de promotores, orientó sus actividades al restablecimiento del equilibrio psico-social de alrededor de 10,000 niños.

En este sentido, por la importancia que tuvo la reanudación de las clases, incluso en condiciones tan precarias como las que ofrecen las tiendas de campaña, el Fondo brindó su apoyo con la dotación de paquetes educativos (edukits), distribuidos a 19,500 niños, además de un número indeterminado de pizarras. En el campo sanitario, UNICEF colaboró, junto con *Save the Children*, en la instalación de 76 letrinas y en el restablecimiento del servicio de acueductos en el municipio Barcelona. En esta misma localidad, se ha construido una “ciudadela” para reubicar a alrededor de 1,250 personas que para la fecha ocupaban calles y parques. A su vez donó raciones alimentarias a 35,000 personas, mediante el sistema de las cocinas comunitarias implementado por el ICBF.

Las actividades de la OPS/OMS se centraron en la estrecha asesoría técnica con el Ministerio de Salud en materia de atención de la emergencia, de control epidemiológico y de salud mental, con el aporte de una veintena de promotores por ella financiados. Además contribuyó con la instalación y arranque del programa electrónico SUMA, para el manejo de la recepción y distribución de la ayuda recibida en medicamentos, alimentos y otros rubros.

La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) dio apoyo logístico a través de un proyecto que operaba ya en la zona afectada. Las donaciones de tiendas de campaña de parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el soporte alimentario del PMA y la participación en la defensa de los derechos humanos y contra la violencia contra las mujeres, por parte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se constituyeron en otras muestras de ayuda de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Los gobiernos de alrededor de 40 países enviaron una cuantiosa ayuda bilateral, consistente principalmente en colaboración logística, técnicos y equipo de rescate, ayuda alimentaria, agua potable, medicamentos, equipo de albergues, y, entre muchos otros conceptos, dinero en efectivo. Por su monto, se destaca la ayuda de los Estados Unidos y de la mayoría de países de la Comunidad Europea y Japón, sin olvidar las ayudas recibidas de varios países de América Latina quienes igualmente atendieron el llamado de Colombia. Frente a la ayuda bilateral esta se canalizó a través de ONG de probada experiencia, como OXFAM, *Save the Children*, Médicos sin Fronteras, la Cruz Roja, Médicos del Mundo, Cáritas y tantas otras. Muchas de ellas, por su parte, obtuvieron recursos de otras fundaciones, empresas y comunidades de varios países. Otras asociaciones humanitarias y las iglesias, entre sus adeptos, e incluso se dieron casos de organización de festivales musicales en beneficio de los damnificados. A estas ayudas se sumaron las de la empresa privada nacional e internacional que operaban en Colombia como fue el caso de farmacéutica alemana y dos mexicanas, que también participaron con su ayuda en equipo, medicamentos y dinero (CEPAL, 1999:20).

Cuatro días después del sismo, el 29 de enero, se dictaron los decretos 195 y 223, declarando Estado de emergencia económica, social y ecológica de los municipios afectados. Estos decretos fueron la base de la acción gubernamental y se complementaron con una serie de medidas contenidas en otros, entre los que destaca el Decreto 197, del 30 de enero, para la creación de un Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y el Decreto 258, del 11 de febrero, que dictó las disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad.

Paralelo a estos escenarios es necesario resaltar la participación activa de la sociedad civil y de las instancias locales del sistema de atención de desastres, en la cual, aun con sus limitantes, descansaron muchas de las acciones emprendidas. A ello se suman los gestos de solidaridad de los departamentos vecinos -conforme lo establecido en los planes de contingencia existentes- y el propio esfuerzo de las poblaciones afectadas quienes ante el colapso de los cuerpos de socorro de sus localidades procedieron a colaborar en las operaciones de salvamento, rescate y atención de la emergencia en general.

Este amplio contexto, nos permite realizar un primer acercamiento a un tema de interés y es el aprendizaje político, entendido como el conocimiento que se obtiene de la práctica de las políticas públicas y que influye tanto en sus contenidos como en sus cambios. Este aprendizaje político se evidencia en tres hechos, el primero está relacionado con la forma de solicitar y receptor las donaciones, las cuales si bien son reglamentadas por decreto 1909 de 1992 este se ciñe al procedimiento para la nacionalización de donaciones, sin discriminar las mismas, es por ello que en el caso del sismo de Paéz ocurrido en junio de 1994, se evidencia una petición de ayuda sin caracterizar la misma, hecho que lleva al envío de decenas de objetos inútiles para la atención de la emergencia. En el caso del Eje Cafetero se aprecia una petición de ayuda internacional que acogía los requerimientos del programa SUMA (creado después de Paéz), que concentraba sus peticiones en alimentos enlatados, medicina, infraestructura básica (generadores de energía, equipos para potabilizar el agua etc.) y contribuciones económicas, lo que disminuyó considerablemente la recepción de ayudas inútiles.

El segundo elemento se relaciona con la atención del gobierno central frente a la emergencia, en el caso de Paéz la presidencia se involucrará pasados dos días de la tragedia, hecho ampliamente cuestionado no sólo por la ciudadanía sino por los senadores pertenecientes a la bancada opositora al gobierno y algunos senadores partidarios del mismo. En el caso del Eje Cafetero, el presidente se involucrará pasadas dos horas de la tragedia, solidarizándose con las víctimas y promoviendo la ayuda internacional, característica que se podrá observar en la siguiente administración. No es posible afirmar que dicha actuación sea de carácter filantrópico o que por el contrario sea un acto estudiado que intente capturar nuevos votantes a partir del clientelismo o el populismo, sin embargo es posible afirmar que se inscribe en un acto de aprendizaje político en razón de la modificación de su actuación.

El tercer elemento está ligado a la normatividad, si bien los eventos que antecedieron a Paéz coadyuvaron en la generación de una amplia normativa en torno al tema, posterior a Paéz el gobierno legisla en cuatro ámbitos de interés: vivienda, agricultura, salud y educación.

En el caso de la vivienda se reglamentó mediante acuerdo No 32 de 1994 un subsidio familiar de vivienda, aplicable a hogares ubicados en zonas de desastre y se regularon las licencias de construcción, urbanización y parcelación a través del código colombiano de sismo resistencia (decreto 1400 de 1984), en el ámbito de la agricultura se reorganizó mediante la ley 160 de 1994 del Sistema Nacional para la Reforma Agraria que en su artículo 31 previó la adquisición de tierras para la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, en las carteras de salud y educación se reglamentó mediante decreto ley 1298 de 1994 la creación del Fondo de Solidaridad y Garantía en el sistema de salud y se estableció en el artículo 5 de la ley 115 de 1994 la “educación en la prevención de desastres” que se reglamentó por resolución 7550 de 1994 del ministerio de educación la que regula las actuaciones del sistema educativo nacional en la prevención y atención de desastres.

Precisamente la aplicación de esta normativa evitó que el desastre del Eje Cafetero hubiese sido mayor, es el caso de la aplicación del código colombiano de construcciones sismo resistentes en construcciones posteriores a 1994, permitió la estabilización de la crisis a través de la existencia de recursos para la atención en el sector salud y aceleró la recuperación a través de los recursos existentes para subsidios de vivienda y adquisición de tierras para las mismas.

¿Déficit de gobernabilidad o gobernanza?: Caos social e incompetencia institucional, una mirada desde las localidades, caso Eje Cafetero

El terremoto del Eje Cafetero fue un evento anunciado, produciéndose al interior del periodo de recurrencia establecido para la zona, según el cual cada 25 años aproximadamente se presenta un sismo de magnitud significativa como el vivido la tarde del 25 de enero de 1.999¹⁵.

Este periodo de recurrencia era conocido tanto por la ciudadanía como por sus autoridades, existiendo la certeza de que ante cualquier fenómeno sísmico el edificio de bomberos podía colapsar, dada su antigüedad y la falta de mantenimiento a la estructura, igualmente se pensaba que de suceder un evento sísmico, el Hospital Departamental podría ser igualmente afectado, dado los daños sufridos con el suceso del 8 de febrero de 1.995.

Precisamente el conocimiento de estos posibles impactos llevó al desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) acorde con ello.

¹⁵ Un elemento que hay que precisar, es que el Eje Cafetero adeuda un evento de igual magnitud ya que la falla que debió moverse fue la de Armenia y no la falla Silvia - Pijao como realmente sucedió.

A pesar del trabajo realizado por el equipo de la Alcaldía de Armenia encabezado por el entonces alcalde Álvaro Patiño, la aprobación de dicho plan presentó múltiples obstáculos, sobre todo con los consorcios y las empresas constructoras asentadas en Armenia quienes cuestionaban las restricciones que imponía al urbanismo¹⁶.

Estos obstáculos finalmente fueron salvados y el POT fue aprobado por el concejo municipal, lastimosamente 24 horas antes de la tragedia.

De este hecho llama la atención un elemento de interés y es la dificultad que atraviesa la gestión de riesgos en el ámbito público, en un principio por la sumatoria de intereses existentes de carácter heterogéneo y por el poder político, económico y social que ostentan algunos individuos y grupos los cuales viendo amenazadas sus condiciones, obstaculizan procesos como los relatados.

Ello precisamente nos lleva a afirmar que si bien un requisito indispensable para una adecuada gestión de riesgos¹⁷ debe ser la existencia de la voluntad y decisión política, ésta no se puede apartar de otros componentes que inciden sobre la toma de decisión política y ello está encabezado por la existencia de múltiples actores que juegan teniendo en cuenta sus intereses (económicos, sociales, políticos, culturales, institucionales, técnicos, físicos, ecológico etc.). Factores que llevan a que las políticas públicas entorno a la gestión del riesgo no sean un producto terminado sino que se transforme de manera permanente a través de ajustes que se realizan conforme a cada actor y sus intereses, condición que influirá siempre positiva o negativamente sobre el resto de los actores y finalmente sobre las políticas públicas en gestión de riesgos¹⁸. En este sentido los cambios en el establecimiento de políticas públicas en torno a la gestión del riesgo se dan en función de la interacción entre la institucionalidad, los agentes que operan a su interior, los grupos de interés externos a la institucionalidad, el contexto histórico- geográfico y las redes que se establecen para tal fin como lo hemos evidenciado hasta el momento.

Ahora bien como lo hemos relatado, existía un conocimiento previo acerca del suceso y ello había dado origen a un Plan de Ordenamiento Territorial acorde a ello, el cual había sido aprobado sorteando una serie de limitantes de tipo político y económico, siendo este Plan, una de las principales acciones encaminadas por la administración municipal a fin de mitigar los impactos de un posible sismo en la localidad.

¹⁶ Estrictamente las limitaciones que imponía al uso del suelo, las distancias mínimas que debían ser respetadas entre las construcciones y los quiebres de las laderas o las restricciones para construir en zonas atravesadas por fallas activas.

¹⁷ Que no es más que una adecuada planificación del emplazamiento y las actividades humanas en comunión con el medio ambiente.

¹⁸ Ello a su vez demuestra como el entorno socio-político organizativo de la acción pública se complejiza, fluye y cada vez es más incierto, es decir cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niegan la dicotomía público - privado. Además en un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de gobernanza a multiniveles (Hooghe, 1.996) lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente.

Sin embargo olvidaron otros elementos que serían de gran utilidad al momento de afrontar la emergencia, elementos que finalmente llevaron a cuestionar si lo vivido el 25 de enero de 1.999 y los días posteriores fue un déficit de gobernabilidad o gobernanza, lo cual está relacionado con las perturbaciones del orden público y los saqueos que se desataron días después del terremoto y que no habían sido evidenciados en otras tragedias ocurridas en centros urbanos del país.

Pero ¿qué es la gobernabilidad y la gobernanza? y finalmente ¿cómo explican lo sucedido en el Eje Cafetero?.

En un primer momento es necesario advertir que ambos conceptos presentan importantes variaciones¹⁹ teniendo en cuenta la época y el escenario socio-político en el cual fueron acuñados, en ese sentido podemos hablar de una evolución conceptual, que en la actualidad no es ajena a dichos escenarios socio-políticos, encontrando, para el caso colombiano un uso y una comprensión diversa tanto de la gobernabilidad como de la gobernanza, situación que depende del tipo de actor a la cual este inscrita.

En este contexto es indispensable definir ambos conceptos a fin de comprender sus potencialidades para explicar la materia en cuestión.

En el caso de la gobernabilidad y retomando a Prast (2.001:103) es posible afirmar que:

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales -que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

En esa misma línea Kooiman (1.993) entiende la gobernabilidad como “la capacidad de un sistema socio-político para gobernarse a sí mismo en el contexto de otro sistema más amplio del que forma parte”, Birnbaum citado por Hermet (2.001:125) la conceptualiza como “la capacidad de la sociedad y sus subsistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades”, Coppedge (1.993:11) a su vez la define como “el respeto que las instituciones formales o informales del proceso político tienen por el poder relativo que detentan los grupos relevantes (grupos de interés o de presión) que actúan en la arena pública”, Camou (2.000:36) por su parte la define como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.

En este sentido la gobernabilidad está supeditada a la existencia de un sistema de reglas que son acatadas por el sistema social, a partir del consenso en la toma de decisiones, lo cual convierte a la gobernabilidad en un conjunto de condiciones propias del gobierno y

¹⁹ Ver a Hirst , 2.000; Rhodes, 2.000; Peters, 2.000; Kooiman, 1.993.

la sociedad que hacen a esta última gobernable²⁰, constituyendo a la gobernabilidad en un proceso que se construye gradualmente por sus actores (gobierno, instituciones, sistema de partidos, sociedad civil, ciudadanos activos etc.) y que gira en torno a su capacidad, calidad, habilidad y eficiencia.

En el caso de la gobernanza esta es concebida, siguiendo a la Comisión Europea citada por Bar Cendón (2.001) como “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva”, para Rosenau y Czempiel (1.992: 4) la gobernanza “es un sistema de reglas dependientes tanto de significados intersubjetivos como de tratados y acuerdos formales aceptadas por la mayoría (o por lo menos los más poderosos) de los actores”, para Luis F. Aguilar (2.006: 90) es el “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. Para el Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza el IRG “la gobernanza abarca los modos de organización y de regulación de la convivencia, dentro de una sociedad determinada, desde el nivel local hasta el nivel mundial y según una ética definida en común”. Finalmente Kooiman (2.004, 175) hace referencia al concepto de “gobernanza interactiva o sociopolítica” en tanto se intenta destacar que el gobernar ya no se suscribe a los actos del gobierno, sino que comprende los procesos de interacción entre diferentes actores sociales, políticos y privados²¹.

En este sentido la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter- organizacional e intra-organizacionales plantean nuevas formas de coordinación y cooperación. Paralelo a ello, hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a su estructura organizativa opuesta a la tradicional interpretación de las tareas de gobierno. En ese contexto la gobernanza se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno y plantea nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad complejizando dichas relaciones, en palabras de Kooiman:

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente ‘unidireccional’, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a

²⁰ Siguiendo a Camou (2.001:31) no es un Estado o gobierno lo que permite –por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.

²¹ Para Kooiman, la solución de problemas sociopolíticos de carácter colectivos y las posibilidades de encontrar oportunidades colectivas en una sociedad moderna, compleja, dinámica y diversas sólo es posible mediante fórmulas que mezclen respuestas compartidas y acciones combinadas entre lo público y lo privado.

gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. (Kooiman, 2.004: 175).

En este sentido es posible evidenciar para el caso del Eje Cafetero un déficit tanto de gobernabilidad²² como de gobernanza, la cual se centra en un hecho en particular y fueron los saqueos y actos vandálicos que se presentaron a partir del 26 de enero y que se prolongaron hasta inicios del mes de febrero.

Dichos actos pueden ser estudiados a través de diversas causas entre ellas es posible subrayar: la falta de cordones de seguridad, dispositivo que recae sobre las autoridades militares y de policía desde 1.970. Siguiendo a Chaux:

En Armenia, por razones que nadie parece tener claras, y a pesar de las órdenes expresas del Gobernador del Quindío y del Alcalde de Armenia, que tienen en sus manos la obligación constitucional de manejar el orden público en el Departamento y en el Municipio respectivamente, el aseguramiento de la zona por parte del Ejército no se produjo de manera oportuna y cuando la ciudad se militarizó, los saqueos ya habían comenzado. El país y el mundo vieron “en vivo” por televisión múltiples escenas de saqueos ante la mirada impotente de soldados armados. A esas alturas, una acción represiva más contundente habría producido con seguridad una masacre de consecuencias más graves que las del terremoto, pero una acción preventiva oportuna hubiera podido evitar que el deterioro del orden público llegara a esos niveles.

En cuanto a la Policía, resulta claro que no podía haber actuado por cuanto el cuartel colapsó y quedaron atrapados muchos de sus integrantes (...)

En el caso del Ejército las posibles explicaciones incluyen desde el colapso de las instalaciones de la Brigada, el hecho de que el comandante de la misma apenas llevaba ocho días en el cargo, hasta la ausencia de pie de fuerza suficiente para atender las necesidades de la emergencia, lo cual hubiera podido compensarse con el apoyo oportuno de tropas acantonadas en ciudades cercanas. De manera extraoficial se argumenta también, que en la ciudad existía una rivalidad entre el Ejército y la Policía, que en el momento del sismo se tradujo en que el primero no se movilizó por considerar que la responsabilidad de acordonar la zona de desastre le correspondía a la Policía. (Chaux, 2000:13).

²² Siguiendo a Camou (2.000:39) el déficit de gobernabilidad designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios una “anomalía”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

Esta situación sólo se remedio 72 horas después cuando el entonces presidente de la república, Andrés Pastrana, dio la orden expresa de militarizar la zona. En palabras del entonces presidente:

(...) ayer tomamos la decisión de militarizar la zona para garantizar el orden público e impedir la acción de los ladrones y vándalos. Me duele que en estos momentos hagan su aparición unos pocos que tratan de implantar la violencia, el desorden y la confusión. No voy a tolerar que delincuentes venidos de otras zonas, impongan el caos en esta región de gente honesta y trabajadora que siempre ha sido zona de paz (Pastrana, 1999:69).

A pesar de estas medidas, la ausencia de dichos cordones de seguridad permitió el ingreso de decenas de personas provenientes de otras zonas del país, quienes en su mayoría no la visitaban buscando a sus familiares o como voluntarios sino con el firme propósito de aprovechar el desastre.

Este aprovechamiento del desastre va de la mano a dos condiciones pre-existentes no sólo en el Eje Cafetero sino en todo el país. El primero se focaliza en el empobrecimiento paulatino de un amplio sector de la población colombiana relacionada con la incapacidad del sistema institucional para satisfacer las necesidades más elementales de la población, lo cual se traduce en la pérdida de confianza y credibilidad en las instituciones y en quienes las representan. En Colombia cada vez es más frecuente observar cómo las comunidades acuden con éxito a las vías de hecho para conseguir una solución real, parcial o aparente a los problemas que las afectan, pasando por encima de los procedimientos regulares establecidos para interactuar con el Estado²³.

El segundo elemento va ligado a la aceptación de actos de corrupción a razón de que “si los ricos roban por qué los pobre no²⁴” lo cual al parecer intenta legitimar la existencia de una anti-ética ciudadana. Ello precisamente evidencia un déficit de gobernabilidad, siguiendo a Camou:

Es posible encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la

²³ Siguiendo al CINEP (2.009:2) A lo largo de los 6 años y medio de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, la movilización social ha venido creciendo, hasta alcanzar, en 2.007, el mayor auge observado desde 1.975. En el periodo 1.958-1.974, la media anual de luchas sociales fue de 173 (Archila, 2.003, 347); entre 1.975 y 1.990 asciende a una media de 476 por año; entre 1.991 y 2.001 baja ligeramente a 429 por año, y entre 2.002 y 2.008 se aprecia un considerable aumento, al llegar a una media de 643 por año (Base de Datos de Luchas Sociales-Cinep), de tal forma podría decirse que durante este periodo se ha presentado el mayor nivel de protesta social en cincuenta años, lo que significa que se han producido dos luchas sociales por día en el país.

²⁴ A la pregunta ¿Por qué cree Ud. que se presentaron actos de vandalismo posterior al terremoto del 25 de enero de 1.999? Doce de treinta personas dieron esta respuesta o similares, otros lo consideraron “actos de recuperación”.

sociedad el cual puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las agencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado (mafia, narcotráfico, etc.). Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivada por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional. (Camou, 2.000:40)

A esta situación de omisión institucional por parte de la fuerza pública y a unas condiciones sociales pre-existentes, se suma el papel de los medios de comunicación quienes a su tarea de informar de manera objetiva, incluyeron sus sensibilidades victimizando más de lo necesario a quienes habían sido impactados por el evento, en razón de ello comenzaron a informar acerca del “hambre” que sufrían los pobladores del Eje Cafetero, condición sobre la cual vale la pena detenernos.

En un primer momento es necesario precisar que un terremoto no no hay pérdidas de alimentos, razón por la cual, las hambrunas no son una consecuencia obligada de un terremoto, ahora bien es posible que se presenten traumatismos en la entrega de víveres, cuestión que para el caso del Eje Cafetero si bien sucedió, se solucionó en horas y en zonas más apartadas se amplió a 24 horas, en ese contexto no se podía hablar de la existencia de ciudadanos famélicos como se (des) informo. A estos titulares desalentadores se sumaban aquellos que anunciaban la llegada de “toneladas de alimentos”, situación que finalmente desembocó en el desespero de los afectados quienes ante la convicción del “hambre²⁵” y la supuesta llegada de alimentos de la cual no eran favorecidos decidieron irrumpir en los almacenes en busca de comida.

A este contexto es necesario sumar el rol desempeñado desde el gobierno central, si bien en un principio se exaltó su capacidad de respuesta al evento, igualmente se le critica su falta de trabajo mancomunado con las autoridades locales. En palabras de Álvaro Patiño ex alcalde de Armenia “se olvidaron de la localidad, tal parecía que el terremoto no sólo había devastado las edificaciones sino que había destruido el tejido social en Armenia y en todo el Eje Cafetero”.

Este olvido de la localidad por parte de los funcionarios y las instituciones de orden nacional, sumado al desconocimiento del tejido social²⁶ del Eje Cafetero, contribuyó igualmente a los actos de vandalismo registrados en esta zona del país a razón de la flemática entrega de víveres.

²⁵ Según Carlos Arroyave “no sentíamos hambre, pero por si las moscas había que aperarse”.

²⁶ Se desconoció por ejemplo la autoridad de los líderes barriales, quienes a través de las Juntas de Acción Comunal JAC podía colaborar en la entrega de víveres o la existencia de promotoras de salud barrial que hubieran sido útiles las primeras horas de sucedido el evento vacunando a niños y ancianos, como bien lo hicieron al tercer día de la tragedia.

A este elemento es necesario agregar uno ya anotado y es la llegada de foráneos en busca de “oportunidades”. Siguiendo los registros policiales para la fecha es posible aseverar que si bien en los saqueos existió una importante participación de armeritas, esta es sobrepasada por personas circunscritas a otras localidades como Medellín, Cali, Pereira, Bogotá, Manizales, Ibagué entre otras. Siguiendo la procedencia de estas personas igualmente es posible afirmar que no pertenecían a sectores desfavorecidos de la población, encontrando dos casos en los cuales los detenidos provenían de barrios residenciales de la ciudad de Bogotá, quienes fueron detenidos “en flagrancia” durante el asalto a almacenes El Ley portando “un revolver (...)” y “violando el toque de queda” establecido por disposición presidencial. Ello coincide con lo expresado por Chauv (2.000:13) quien sostiene que:

Los saqueadores, lejos de pertenecer al “lumpen” en sentido estricto, llegaban en costosos carros y con armamentos sofisticados, amedrentaban a los ocupantes de las casas averiadas y procedían a desocuparlas y a llevarse el botín en camiones. Salvo algunos casos muy excepcionales, los saqueos de que fue víctima la ciudad de Armenia no pueden generalizarse como “hurtos famélicos”: la televisión misma registraba personas saliendo de los almacenes con maniqués, cajas registradoras, licores y todo tipo de objetos que permiten suponer que, tras esos eventos, existe más un proceso acelerado de descomposición social.

Precisamente el aumento considerable de estos actos de pillaje llevó al presidente de la república a decretar:

Se ha dispuesto un control estricto del porte de armas, quien sin justificación porte instrumentos para atentar contra los bienes y la propiedad podrán ser arrestados hasta por 18 meses; se ha restringido el tránsito vehicular hacia la zona para evitar el ingreso de curiosos y vándalos. Para descongestionar las calles y facilitar el libre movimiento de los organismos de socorro se restringió el tránsito de vehículos particulares en la ciudad de Armenia (...)

Para restablecer el suministro de alimentos y bienes de consumo en tiendas y supermercados el gobierno nacional ha contratado una póliza de seguros con La Previsora, para proteger a los tenderos y comerciantes de cualquier acto malintencionado de terceros y por sustracción con violencia. Los transportadores públicos también tendrán una póliza que los ampara de los eventuales daños que sufran sus vehículos.

Las autoridades locales en coordinación con el gobierno nacional han decretado toque de queda indefinido a partir de las 6 de la tarde. Se decreto la ley seca permanentemente y se ha restringido la movilización de la entrada y salida de bienes de hogar.

A pesar de ello la ciudadanía opto por armarse, según Marta Sinisterra:

Muchas familias abandonaron la ciudad y sus pertenencias huyendo a los saqueos otros comenzamos a armarnos, teníamos que defendernos. La policía nos apoyo, los hombres con revólveres o machetes, las mujeres con cuchillo de cocina o con sartenes defendíamos lo poco que nos quedaba, es que se metían en las casas a robarnos lo que se había salvado del terremoto... hacíamos rondas con los vecinos por el sector, cuatro o cinco en el día y ocho o nueve en la noche. (Marta Sinisterra, entrevista, 2.009)

Este es tal vez el punto más acuciante que nos permite hablar de una crisis de gobernabilidad y gobernanza. Recordando a Camou, este define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” Camou (2000:36).

Por lo observado y siguiendo los postulados weberianos, la legitimidad del Estado, “en el monopolio de la coacción física legítima” o en el “uso legitimo de la fuerza” fue socavado ante su incapacidad de controlar las condiciones de seguridad de la zona y cumplir su obligación constitucional de garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Precisamente esta incapacidad llevó a que los ciudadanos se armaran en procura de defenderse y defender sus bienes, lo cual evidencia un déficit de gobernabilidad en el que subsisten un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales en este caso seguridad y la incapacidad de respuesta gubernamental al mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bar Cendón, Antonio (2001) *El libro blanco 'la gobernanza europea' y la reforma de la Unión* http://ec.europa.eu/governance/contrib_cendon_es.pdf (Consultado 03/25/2009).
- Camou, Antonio (2001) *Los desafíos de los gobernabilidad*. FLACSO – IISUMAN Ed. Plaza y Valdés. México D.F.
- CEPAL - PNUD (1999) El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero. *Documento de trabajo LC/L 1201 27* de abril.
- CINEP- DHCOLOMBIA (2009) Aumentan las protestas sociales durante el gobierno de Uribe Vélez en <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article788> (consultado 07/25/09)
- Coppedge, M (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. Chappell Hill, University of North America.

- Coppedge Michael (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou, editorial Plaza y Valdés, México.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván (2001) El modelo de gestión del FOREC: de la crisis del Estado al Estado franquicia Balance. Perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero. [http://www.ueexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2002/CAP2/4.Cuervo\(133-152\).pdf](http://www.ueexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2002/CAP2/4.Cuervo(133-152).pdf) (consultada el 2 de julio de 2009).
- Chaux Wilches, Gustavo (2000) El terremoto de Armenia: los primeros meses vistos un año después. Documento de trabajo (versión a Enero 25 del 2000).
- Hermet, Guy et al (2000) *Gouvernance, Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions Politiques* V ed. Armand Collin, Paris.
- Hirst, P (2000). Democracy and governance En Pierre, J (ed). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press
- INGEOMINAS Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (1989). *Amenazas por deslizamientos y avalanchas*, Utica para ECOPETROL Bogotá.
- IRG Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza (2007) Documento interno de trabajo del Instituto *gobernabilidad y gobernanza, breves referencias para distinguir los conceptos, programa latino-americano*, mayo.
- Kooiman, J (1993) *Modern governance. New Government – Society Interactions*, SAGE London.
- Kooiman, Jan. (2004). “Gobernar en gobernanza”, En *Instituciones y Desarrollo: Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, revista electrónica No 16. Cataluña - España <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=13451&art=13469> (consultada 05/18/2009).
- Monsalve, Hugo, Vargas Carlos Alberto (2002) El sismo de Armenia, Colombia del 25 de enero de 1999. Un análisis teleísmico de ondas de cuerpo, observaciones de campo y aspectos sismotectónicos. En *Revista Geofísica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Costa Rica
- Pastrana, Andrés (1999) Colombia unida frente a la tragedia. Alocución televisada del presidente Andrés Pastrana Arango tras el terremoto en la zona cafetera. En *el mes en la Casa de Nariño*, Presidencia de la República de Colombia, 26 de enero. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Peters, B.G (2000) Governance and comparative politics, en Pierre J (ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.
- Peters, Guy (1999) *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Continuum, Londres.
- Prast, I Catalá Joan (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico en revista *Instituciones y desarrollo* No 10, Barcelona España
- Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Suárez, Ildefonso (2000) El terremoto un desastre natural muy cercano a Colombia en *Revista Universidad de los Andes*. Año 2 Vol. 4. Bogotá
- Weiss, Carol H (1977) *Using social science research in public policy – making*. D C Heath, Farnborough, Hants.

BASE JURÍDICA

- Acuerdo 32 de 1994 del INURBE sobre subsidios de vivienda. República de Colombia
- Acuerdo 49 de 1994 del INURBE en el cual se detallan las disposiciones para otorgamiento y administración de los subsidios familiares de vivienda. República de Colombia.
- Decreto 2546 del 23 de Diciembre de 1999, por el que se reestructura el Ministerio del Interior y se modifica el nombre a Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.
- Decreto 321 de 1999: “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”. República de Colombia
- Decreto 093 del 13 de enero de 1998, por el que se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD). República de Colombia.
- Decreto 0372 de Febrero 26 de 1996, por el que se reforma el Ministerio de Gobierno pasando a ser Ministerio del Interior. República de Colombia.
- Decreto 969 de 1995: “Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias”. República de Colombia.
- Decreto 1319 de 1994 por el que se reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización y parcelación. República de Colombia
- Decreto ley 1298 de 1994 por el que se crea el Fondo de Solidaridad y Garantía. República de Colombia.
- Decreto 1813 de 1994 que define y reglamenta los riesgos catastróficos en el Sistema de Seguridad Social en Salud. República de Colombia.
- Decreto 04 de 1993 reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991 y trata del subsidio de vivienda para hogares ubicados en zonas de alto riesgo y para la reconstrucción post desastres. República de Colombia.
- Decreto 1909 de 1992 en el cual se desarrollo el procedimiento para la nacionalización de donaciones, mecanismos frecuentemente usados en el equipamiento y financiación de actividades relacionadas con emergencias y desastres. República de Colombia.
- Decreto 1680 del 3 de julio de 1991, por el que se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se traslada la ONPAD al Ministerio de Gobierno. República de Colombia.
- Decreto 2035 de Julio 3 de 1991 por el que se reestructura el Ministerio de Gobierno y se cambia el nombre de Oficina Nacional por el de Dirección Nacional, República de Colombia.
- Decreto Ley 919 de 1989 por el que se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se reglamenta la ley 46/88 y se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.
- Decreto 1424 de 1989: artículos 1 y 3, inventario de asentamientos humanos en zonas de riesgo y de los trámites para la obtención de recursos para la reubicación. República de Colombia.
- Decreto ley 1400 de 1984 por el que se crea el código colombiano de construcciones sismo resistentes. República de Colombia.
- Decreto 1547 de 1984, por el cual se creó el Fondo Nacional de Calamidades, como la herramienta financiera en prevención, atención y rehabilitación de emergencias y desastres en el territorio nacional. República de Colombia.

Directiva Presidencial 005 de 2001: “Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional”. República de Colombia

Directiva Ministerial 13 de 1992: “Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres “. República de Colombia.

Directiva Presidencial No.33 de 1991: “Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres”. República de Colombia.

Documento CONPES 3146 de 2001: “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —PNPAD- en el corto y mediano plazo. República de Colombia

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2001) *Constitución Política de Colombia acompañada de extractos de las sentencias de la Corte Constitucional*, Bogotá.

Ley 812 de 2003 por la cual se consagra el “Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario Título II: Plan de Inversiones Públicas, Capítulo II: Descripción de los Principales Programas de Inversión, Literal (C): Construir Equidad Social, Ordinal 8: Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales. República de Colombia

Ley 388 de 24 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 sobre ordenamiento territorial. República de Colombia.

Ley 322 de 1996: “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia.

Ley 106 de 1994, por el que se reorganiza el Sistema Nacional para la Reforma Agraria. República de Colombia

Ley 115 de 1994 que reglamenta en la educación el tema de prevención de desastres. República de Colombia

Ley 60 de 1993 por el que se define las normas orgánicas sobre la distribución de competencias. República de Colombia

Ley 69 de 1993 por el que se establece el seguro agropecuario y se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. República de Colombia

Ley 80 de 1993 por el que se reglamenta el Estatuto de Contratación. República de Colombia.

Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. República de Colombia.

Ley 101 de 1993 por la que se modifica parcialmente el Seguro Agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. República de Colombia.

Ley 100 de 1993 la cual reglamenta el Sistema de Salud. República de Colombia.

Ley 2ª de 1991 que modifica la ley 9ª de 1989. República de Colombia

Ley 3ª de 1991 que crea el sistema de vivienda de interés social. República de Colombia.

Ley 9 de 1989 o ley de Reforma Urbana. República de Colombia.

Ley 46 de 1988: “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones. República de Colombia.

Ley 9 del 24 de Enero de 1979 por la que se establece la creación del Comité Nacional de Emergencias. República de Colombia.

Resolución 3580 de 10 de diciembre de 2007 por la cual se expide el reglamento general administrativo, operativo y técnico del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

Resolución No 7550 de 1994 de Min Educación el cual regula las actuaciones del Sistema Educativo Nacional en la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.