

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Imprimir

Es bastante errática la reacción del presidente Abelardo de la Espriella frente a las graves consecuencias del terremoto del pasado 10 de agosto y la manera como se adelantará el proceso de la reconstrucción, aunque se debe reconocer su rápida presencia en los territorios más afectados como el Choco, Cali, Pereira y Buenaventura. Ya se nombraron algunos funcionarios como el gerente del Fondo Milagro a nivel nacional y el encargado de la reconstrucción de Cali.

El Pacto Histórico y sus parlamentarios, como la prestante Senadora Carolina Corcho, también han proyectado iniciativas de solidaridad y de control político mediante derechos de petición y Audiencias públicas nacionales y territoriales, para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos y aportes hechos hasta el momento y los que se apropiaran para adelantar las obras de la reconstrucción en los territorios que han recibido el más duro golpe del sismo.

La apología del Forec

Desde distintos sectores se está sugiriendo acudir (sin ninguna crítica) al modelo de la reconstrucción del eje cafetero organizado a través del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social Forec, después del terremoto de enero de 1999 que dejó más de 1300 muertos y enormes daños sociales y en las infraestructuras del territorio. El Forec fue un aparato pastranista, administrado por reconocidas fichas del ex presidente Andrés Pastrana (el socio de la pedofilia internacional y el autor del Plan Colombia que aupó a los grupos paramilitares de Uribe Vélez) como los señores Luis Carlos Villegas, Everardo Murillo (ex Fenalco), el cura Osorio Capellán de la Casa de Nariño y el ex senador Blel de Cartagena.

Como persona oriunda del Quindío organice, en ese momento (febrero de 1999), en compañía de varios líderes populares, una Veeduría ciudadana para hacer el seguimiento del proceso de reconstrucción y a las inversiones correspondientes. Veeduría que fue estigmatizada y hostilizada con peligrosos señalamientos de vínculos con el Frente 50 de las Farc, por el señor Villegas y la señora Lucia Gonzales tan pronto iniciamos las audiencias públicas en las 33 gerencias zonales.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Es completamente falso que el Forec funcionó durante su existencia en completa transparencia y eficiencia pues, fueron notables los hechos de corrupción en varias gerencias zonales como las de Calarcá, Montenegro (entregada al señor Gómez Barrero de Compartir), Tebaida, en las zonas 3, 6, 8, 10, en Cajamarca, Barcelona, Chinchiná, Dosquebradas, el Norte del Valle y la parte rural confiada al Comité de Cafeteros, experto en contrataciones fraudulentas.

A raíz de las denuncias hechas por la Veeduría ciudadana organizada fuimos objeto de persecución y cárcel por parte de uno de los más poderosos constructores de Armenia, el señor Jesús Antonio Niño Díaz (qepd), a quien denunciarnos por el fraude de sus construcciones del centro y sur de Armenia que se fueron al suelo llevándose por delante centenares de vidas de la ciudad (como la de mi padre), de edificios de apartamentos y centros comerciales.

Colocó acá lo que enseña la experiencia internacional en materia de reconstrucción para evitar que se repitan los errores del Forec que no solo fueron los de la corrupción y el clientelismo pastranista. La evidencia de que el Forec no fue la maravilla, ensalzada ahora es la propia destrucción el 10 de agosto de Pereira, Quimbaya, Montenegro y del Norte del Valle del Cauca. El Forec no dejó un modelo para replicar en muchos frentes. Que lo diga la experiencia internacional que traigo acá para que el anunciado Fondo Milagro corrija en muchos aspectos los vacíos institucionales de hoy (UNGRD) en materia de sismo resistencia, de aplicación de los POT y de corrupción. Ya veo los contrataderos de Regalias, de Invias, de la UNGR, del Fondo de Adaptación rondando a ver como se embolsillan los 30 billones de la reconstrucción en curso.

La flamante senadora de la U, esposa del alcalde de Pereira, Maria Ema Noreña, ya se mueve a la velocidad del rayo (con el nuevo director del DNP) para que en el decreto de Emergencia Económica sobre Planes de Ordenamiento Territorial se incluyan normas de ampliación del perímetro urbano de Pereira para hacer jugosos negocios con los urbanizadores piratas y los grandes constructores de la capital de Risaralda.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

El terremoto del pasado 10 de agosto con epicentro en San Jose del Palmar en el Choco puso al desnudo la fragilidad institucional acumulada en más de dos décadas. Las experiencias de Japón, Chile y México muestran que la norma existe (En Colombia igual: (NSR-10), adoptado mediante el Decreto 926 de 2010 y regulado por la Ley 400 de 1997), lo que ha faltado es voluntad de ejecución por distintos niveles de la administración, especialmente en alcaldías y en el Ministerio de Vivienda y del Agua. Hay momentos en que un país descubre, en menos de un minuto, todas las consecuencias de los errores acumulados, decisiones erráticas y carencia de acciones efectivas no obstante las periódicas tragedias en Colombia (Armenia, Mocoa, San Andrés, Montería).

El doble sismo del 24 de junio expuso una fragilidad institucional acumulada en dos décadas. Las lecciones de Japón, Chile y México muestran que la norma existe, lo que ha faltado es voluntad de ejecución. Hay momentos en que un país descubre, en menos de un minuto, todas las consecuencias de los errores acumulados, decisiones erráticas y carencia de acciones efectivas.

Fue un terremoto devastador, hasta el lunes 23 de agosto, las autoridades han reportado 333 muertos, 4.795 heridos, 267 desaparecidos y 284.185 personas afectadas. Los daños materiales también son de gran magnitud: 163.884 viviendas averiadas y 31.445 destruidas, además de 5.726 edificios afectados y 467 colapsados.

La infraestructura pública y de servicios también registra daños: 351 centros de salud, 3.579 instituciones educativas y 4.611 centros comunitarios resultaron impactados por el sismo. A esto se suman afectaciones en 435 vías, cinco aeropuertos, 111 acueductos, 69 puentes vehiculares y 14 puentes peatonales. Pero, además, millares de sueños rotos y familias devastadas

La tragedia sobrevenida con el “terremoto chocoano” es la consecuencia de dos procesos superpuestos: los daños físicos del sismo y una debilidad institucional (golpeada por la corrupción y el saqueo de la UNGRD) acumulada durante más de 25 años no obstante la cadena de tragedias naturales y climáticas ocurridas. Entender las dos es el punto de partida

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

para proyectar conscientemente el rescate y la reconstrucción del país con visión de futuro.

Los hospitales en Cali (con el departamental semi destruido), Pereira y Quibdó, golpeados por la crisis de la salud, vieron desbordada su capacidad en cuestión de horas. La precaria condición de los trabajadores de la salud se tradujo en una falta crítica de cirujanos y especialistas en trauma, justo cuando más se les necesitaba; algunos servicios de maternidad y primeros auxilios, cuyos responsables quedaron bajo los escombros, simplemente no pudieron reactivarse.

Desde hace años se ha advertido por los expertos que Colombia necesitaba con urgencia un examen integral de riesgos naturales que incluyera un censo nacional de edificaciones vulnerables —en particular, hospitales, centros de salud, escuelas y edificios gubernamentales— cuya operación resulta crítica durante y después de un evento sísmico. Ese llamado quedó en el papel. El terremoto del 10 de agosto demostró, con crudeza, que la advertencia era acertada y que el tiempo perdido en prevención se paga en vidas como lo estamos viendo. Francamente que los daños de este sismo son una acusación directa a los famosos Planes de Ordenamiento Territorial de Cali, Pereira, Quibdó y más de 430 municipios impactados por el fenómeno natural.

A lo que se suma un dato de contexto institucional: el sismo ocurrió apenas 48 horas después de un cambio de gobierno hacia la ultraderecha violenta y extremista empeñada en la guerra cultural y militar para destruir la paz. Un país con un nuevo gobierno reaccionario debía enfrentar la mayor emergencia natural de su historia reciente. La lección es operativa: la coordinación de una respuesta de esta magnitud requiere claridad de mando, algo realmente escaso en la nueva cúpula dominante en el poder.

Lo real es que la norma para construcciones sismo resistentes existía, faltó su cumplimiento

Colombia cuenta con normativa sismo resistente vigente y actualizada (Ver NSR-10, adoptado mediante el Decreto 926 de 2010 y regulado por la Ley 400 de 1997) desde antes del terremoto. El problema fue la acumulación de años de construcción informal (a pesar de

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

la brillante gestión del Forec, según sus apologistas) y la falta de fiscalización sobre edificaciones esenciales, un riesgo que algunos gremios nacionales acreditados habían advertido con antelación. Esta brecha entre la norma escrita y la práctica real en los últimos 16 años es, quizás, el dato más importante de todo el diagnóstico: la solución técnica ya existía; la ejecución fue lo que falló.

El costo económico confirma la magnitud del golpe; los expertos estiman los daños directos en 40 billones de pesos (13 mil millones de dólares) en vivienda e infraestructuras.

La enseñanza para Colombia en el modelo de Johnson y Olshansky.

En la reconstrucción de Colombia hay tres frentes principales: Capital humano de emergencia, fiscalización de la norma sismo resistente existente y gobernanza de la reconstrucción.

Este último punto merece un desarrollo propio, porque existe un cuerpo de investigación específico sobre cómo controlar procesos de reconstrucción, elaborado durante 25 años de trabajo de campo. Es el modelo que proponen Laurie A. Johnson y Robert B. Olshansky en su obra *After Great Disasters* (Ver <https://es.scribd.com/document/710081939/After-Great-Disasters-Full-0>).

Un modelo nacido de la experiencia.

Johnson y Olshansky son planificadores con experiencia directa en desastres. Johnson fue autora principal del plan de recuperación de Nueva Orleans tras el huracán Katrina; Olshansky dirige el departamento de planificación urbana de la Universidad de Illinois y ha investigado reconstrucciones en China, India, Indonesia, Haití y Japón. Juntos trabajaron en Kobe tras el terremoto de 1995 y documentaron casos en seis países, publicados por el Instituto Lincoln en 2017.

Su conclusión central, tras años de trabajo de campo, es directa: la reconstrucción exitosa depende del control de cuatro variables concretas: el dinero, la información, la colaboración y

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

el tiempo. Los países que las gestionan bien reducen años de sufrimiento innecesario; los que no, prolongan la crisis mucho después de que el peligro físico ha pasado.

Los cuatro pilares de una reconstrucción bien gobernada.

El control del dinero.

El poder real en una reconstrucción reside en quien controla el flujo de fondos: cómo se obtienen, asignan, desembolsan y auditan. India creó la Autoridad de Gestión de Desastres del Estado de Gujarat (Gsdma), específicamente, para concentrar todos los fondos de recuperación en un solo lugar. Indonesia hizo algo similar con la agencia BRR tras el tsunami de 2004, incluyendo una rama exclusivamente dedicada a auditar de forma independiente el gasto de cada organización ejecutora.

El flujo de información.

La reconstrucción avanza mejor cuando los actores comparten datos confiables sobre el progreso y las oportunidades emergentes. Tras los incendios forestales de 2009 en Victoria, Australia, más de 30 comités locales de recuperación funcionaron como puntos focales para canalizar financiamiento y fijar prioridades barrio por barrio, según documentan Johnson y Olshansky. Japón y Nueva Zelanda institucionalizaron informes periódicos de progreso, mediante sitios web y boletines, reduciendo así el espacio para rumores y desinformación.

El fomento de la colaboración.

Chile, a través del MINVU, y Taiwán mediante la Comisión de Obras Públicas de su Yuan Ejecutivo, mostraron que una autoridad centralizada con capacidad real de coordinación logra alinear a múltiples agencias sin ahogar la iniciativa local. El contraste lo ofrece Wenchuan, China: un proceso jerárquico reconstruyó edificios con rapidez, pero limitó la participación local en las decisiones y dejó poco margen para adaptaciones necesarias sobre el terreno.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

El equilibrio en los plazos (tiempo).

Toda reconstrucción enfrenta la tensión entre actuar rápido y actuar bien. Nueva Zelanda otorgó a su autoridad de recuperación (CERA) poderes temporales extraordinarios —incluida la adquisición obligatoria de suelo— con plazos definidos de nueve meses para producir estrategias concretas. El lema de la Autoridad de Recuperación de Luisiana tras el Katrina resume el objetivo: “más seguro, más fuerte, más inteligente”. Japón está reubicando comunidades costeras vulnerables a maremotos en proyectos que tardan hasta diez años, priorizando la seguridad de largo plazo sobre la velocidad inmediata.

Aplicando el modelo a Colombia.

Este modelo de referencia ofrece una hoja de ruta concreta para el momento que vive el país.

En materia de dinero, Colombia esta recibiendo aportes del Fondo Monetario (400 millones de dólares) y de un conglomerado organizado por los grandes cacaos de la oligarquía que ha reunido un billón de pesos (unas limosnas)

El paso siguiente es replicar el modelo de la BRR indonesia o la Gsdma India: una instancia única que concentre, asigne y audite públicamente estos fondos, evitando la dispersión que suele acompañar a las emergencias prolongadas.

En materia de información, el país puede adoptar el modelo australiano de comités locales de recuperación (¿gerencias zonales?), adaptado a ciudades como Cali, Pereira, Quibdó, Manizales y más de 400 municipios golpeados por el sismo.

Estos comités darían voz a las comunidades afectadas sobre sus propias prioridades de reconstrucción y servirían como canal verificado de datos, algo especialmente relevante cuando ya existe una brecha documentada entre las cifras oficiales de edificaciones dañadas y las estimaciones satelitales de China. Aquí el foco debe estar orientado a la transparencia y a la disponibilidad inmediata de información relevante.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

En materia de colaboración, la experiencia chilena y taiwanesa señala el camino preferible: una autoridad nacional (¿Fondo Milagro?) con mandato claro que coordine ministerios, gobiernos regionales y organismos multilaterales, sin caer en el modelo rígido de Wenchuan. Dado que Colombia recibió apoyo de rescatistas de 28 países, esa misma capacidad de articulación internacional puede formalizarse en una estructura de coordinación permanente para la fase de reconstrucción, con participación de colegios profesionales, universidades y organizaciones no gubernamentales de gran reputación.

En materia de tiempo, el país enfrenta la misma tensión que Nueva Zelanda y Japón resolvieron con plazos definidos: la urgencia de reubicar a las cerca de 120.000 personas que hoy ocupan campamentos transitorios —una fracción de los damnificados totales— debe combinarse con decisiones de mediano plazo sobre qué zonas de Cali, Pereira y Quibdó, conviene reconstruir en el mismo sitio y cuáles conviene reubicar con planificación pactada.

La catástrofe como punto de inflexión

Johnson y Olshansky resumen su hallazgo central en una frase que vale la pena citar: “las catástrofes pueden cambiar la suerte de una ciudad o una región para siempre”. El sentido de esa frase no es fatalista: los autores documentan reconstrucciones que usaron la crisis para resolver problemas urbanos antiguos (como los de Cali, Pereira y Manizales y más de 400 municipios golpeados por el sismo, con POTS desuetos y atrapados por el clientelismo y la corrupción), mejorar estándares de construcción, renovar infraestructura y fortalecer la gobernanza local, precisamente las áreas donde Colombia acumula evidentes rezagos desde antes del sismo. Insisto, los casos de los POT de Cali, Pereira y Quibdó son una vergüenza; en Pereira la esposa del actual alcalde montó el negocio más descarado con las normas del POT y eventuales ampliaciones del perímetro urbano.

En principio es importante tener en cuenta que el marco de los cuatro pilares no requiere inventar instituciones desde cero ni esperar a que se resuelvan todas las contradicciones políticas del país. Simplemente se requieren decisiones concretas y verificables: quién controla los fondos, quién comunica el progreso, quién coordina a los actores y qué plazos

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

rigen cada etapa.

Lo que la evidencia internacional demuestra

La evidencia comparada aporta una señal clara: ningún elemento de este diagnóstico es una sentencia definitiva. Japón reconstruyó Kobe después de perder cerca de 6.400 vidas en 1995, y usó esa tragedia para rediseñar por completo su sistema nacional de gestión de desastres, hoy referencia mundial. Chile, tras el terremoto de 2010 (magnitud 8,8; uno de los más fuertes jamás registrados), reconstruyó viviendas y ciudades, en años, gracias a un esquema de coordinación público-privada con reglas claras de financiamiento, administrado por regiones y no por el gobierno central. México, tras el sismo de 1985, transformó a su propia sociedad civil en la primera línea de respuesta ante desastres, una cultura de auto organización que se probó nuevamente, con mejores resultados, en 2017. En los tres casos, la calidad de la respuesta institucional definió el destino del país. En próximos artículos desarrollaré las lecciones aprendidas y un plan de acción que permitiría la reconstrucción de Colombia ante esta catástrofe.

De la tragedia a la oportunidad: tres frentes para actuar ya

Con ese modelo, es posible identificar tres frentes concretos donde Colombia puede convertir esta crisis en un punto de inflexión, combinando urgencia inmediata con visión de largo plazo, con planificación estratégica y resultados sostenibles.

Corto plazo

Capital humano de emergencia. La debilidad de personal médico y de rescate abre una oportunidad real de activar redes de colombianos calificados —médicos, ingenieros, logistas— mediante misiones temporales de apoyo técnico remoto y presencial, siguiendo el modelo de las brigadas de cooperación internacional que ya operan en desastres —como los Topos mexicanos para rescate o los equipos médicos de emergencia de la OMS—. Como hemos visto en las noticias, equipos de varios países ya han apoyado el rescate en estas semanas.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Mediano plazo

Fiscalización real de la norma existente. Colombia ya posee un código sismo resistente moderno; la inversión más eficiente es crear un sistema de inspección y certificación de edificaciones esenciales —hospitales, escuelas, cuarteles de bomberos— con participación de colegios profesionales y organismos multilaterales, replicando el modelo de reforzamiento prioritario que recomiendan las sociedades de ingenieros y arquitectos.

Largo plazo

Gobernanza de la reconstrucción. La experiencia internacional, a partir del modelo de Johnson y Olshansky, demuestra que los países que reconstruyen con éxito son los que logran controlar cuatro variables: el flujo del dinero, la información, la colaboración entre niveles de gobierno y el tiempo. Colombia tiene hoy una oportunidad única para diseñar, desde ya, la arquitectura institucional que gestionará esos miles de millones de pesos de inversión con transparencia y rendición de cuentas. Para tales efectos es urgente activar las Auditorías visibles con veedurías ciudadanas autónomas para que hagan el seguimiento de la ejecución de los recursos financieros de la reconstrucción.

Hacia una Hoja de ruta

El terremoto del pasado 10 de agosto mostro crudamente una fragilidad que Colombia ya arrastraba. La misma evidencia que explica la severidad del impacto señala también el camino de salida: implementar normas técnicas que ya existen y solo requieren cumplirse y ejemplos internacionales —Japón, Chile, México— que demuestran que una catástrofe puede convertirse en el origen de una reconstrucción mejor que el país anterior al desastre, siempre que se tome la decisión política de priorizar la ejecución sobre la retórica.

Hago un resumen del texto del texto de Johnson y Olshansky para que los colombianos recojamos lo mejor de las reconstrucciones de tales desastres naturales.

Tras grandes desastres: Un análisis en profundidad de cómo seis países gestionaron la

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

recuperación comunitaria de Laurie A. Johnson y Robert B. Olshansky,

Como se debe organizar el estado para recuperar un territorio después de una catástrofe y analiza experiencias de China, Nueva Zelanda, Japón, India, Indonesia y Estados Unidos.

La idea central del libro.

La tesis fundamental de Johnson y Olshansky es muy importante:

La recuperación después de un desastre no consiste simplemente en reconstruir lo que se destruyó. Una catástrofe puede convertirse en una oportunidad para reducir riesgos futuros, mejorar infraestructura, reorganizar el territorio, fortalecer las instituciones y reconstruir la economía local.

Pero también puede producir el efecto contrario: si la reconstrucción se hace mal, puede reproducir o incluso aumentar las vulnerabilidades que existían antes del desastre.

Los autores distinguen, por tanto, entre respuesta de emergencia, reconstrucción y recuperación/reurbanización de largo plazo. Cada etapa requiere decisiones, instituciones, recursos y formas de participación diferentes.

Los seis países estudiados.

El libro compara experiencias muy diferentes:

China

Terremoto de Wenchuan, 2008.

Reconstrucción centralizada y muy rápida

Nueva Zelanda.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Terremotos de Canterbury, 2010-2011 Centralización de la gobernanza y transformación urbana.

Japón.

Kobe 1995 y Tohoku 2011

Fuerte planificación nacional y regulación territorial.

India.

Terremoto de Gujarat, 2001 Estado con ONGs y participación.

Indonesia.

Terremoto/tsunami de Sumatra, 2004.

Dirección central con reconstrucción comunitaria.

Estados Unidos.

11-S.

Katrina/Rita y Sandy . Evolución hacia una política nacional de recuperación

La selección es deliberada: los autores no buscan demostrar que exista un único modelo correcto, sino identificar elementos que aparecen repetidamente en las experiencias exitosas.

China.

Rapidez y capacidad estatal.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

El caso del terremoto de Wenchuan de 2008 muestra las ventajas y los problemas de un modelo fuertemente centralizado.

China pudo movilizar rápidamente: recursos financieros; funcionarios; empresas; infraestructura; vivienda; planificación territorial. La gran ventaja fue la velocidad. Pero aparece una cuestión fundamental: la velocidad no garantiza necesariamente una recuperación socialmente adecuada.

La reconstrucción puede ser técnicamente impresionante y, al mismo tiempo, producir problemas si las comunidades afectadas tienen poca capacidad para decidir sobre su futuro.

Lección.

Un Estado fuerte puede acelerar extraordinariamente la recuperación, pero necesita mecanismos para incorporar información local y necesidades de las comunidades.

Nueva Zelanda.

Cuando reconstruir significa transformar una ciudad.

Los terremotos de Canterbury, particularmente los de Christchurch, presentan otro problema.

No se trataba solamente de reparar edificios. Había que decidir qué zonas volverían a construirse; qué usos tendría el suelo; qué infraestructura debía modificarse; qué edificios debían demolerse; cómo reorganizar el centro urbano; cómo financiar la reconstrucción.

Aquí aparece una de las grandes ideas del libro, la reconstrucción es también planificación urbana. Un desastre abre una ventana extraordinaria para solucionar problemas que antes parecían políticamente imposibles. Pero esa oportunidad puede generar conflicto entre rapidez y deliberación

y entre restaurar lo anterior y construir algo mejor.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Los autores consideran que ambas tensiones deben manejarse conscientemente.

Japón.

Reconstruir pensando en el próximo desastre. Japón ofrece dos experiencias particularmente importantes. El terremoto de Kobe de 1995; el terremoto y tsunami de Tohoku de 2011.

La experiencia japonesa muestra la importancia de utilizar la reconstrucción para reducir el riesgo futuro. No basta con volver a levantar edificios. Hay que preguntarse: ¿Por qué ocurrió el daño?

Y después ¿Qué podemos cambiar para que el próximo desastre produzca menos daños?

Esto implica normas de construcción; regulación del suelo; infraestructura; planificación urbana; protección frente a tsunamis; reubicación en casos excepcionales; coordinación entre niveles de gobierno.

Los autores destacan precisamente el papel de las regulaciones nacionales de uso del suelo en la recuperación japonesa.

India.

Estado + sociedad civil. El terremoto de Gujarat de 2001 permite observar otra fórmula. El Estado tuvo un papel importante, pero la reconstrucción también involucró a: ONGs; organizaciones comunitarias; especialistas; población afectada.

Aquí aparece una enseñanza fundamental el gobierno no posee toda la información necesaria para reconstruir una comunidad.

Los habitantes conocen sus necesidades; sus redes sociales; sus medios de vida; sus problemas de vivienda; sus relaciones territoriales.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Por eso la participación comunitaria no debe verse únicamente como un mecanismo democrático. También es una herramienta técnica para producir mejores decisiones.

Indonesia.

Reconstrucción dirigida desde arriba, pero con participación desde abajo. El tsunami del océano Índico de 2004 fue una catástrofe gigantesca. Indonesia tuvo que enfrentar simultáneamente destrucción de viviendas; pérdida de infraestructura; desplazamiento de población; pérdida de medios de subsistencia; enormes necesidades financieras; coordinación de ayuda internacional.

La experiencia combinó dirección central con reconstrucción impulsada por las comunidades. Esto permitió mostrar que la participación no significa necesariamente ausencia del Estado.

Por el contrario, el Estado puede establecer reglas, recursos y coordinación mientras las comunidades participan directamente en las decisiones de reconstrucción.

Estados Unidos.

El problema de la fragmentación. El caso estadounidense es particularmente interesante. Los autores estudian varias catástrofes como los atentados del 11 de septiembre de 2001; los huracanes Katrina y Rita de 2005; el huracán Sandy de 2012.

Aquí aparece el problema contrario al modelo chino: demasiados actores y demasiadas instituciones.

Intervienen el gobierno federal; estados; condados; agencias; FEMA; organizaciones privadas; ONGs; aseguradoras; comunidades; propietarios.

Esto puede generar enormes problemas de coordinación. La experiencia estadounidense muestra que tener muchos recursos no significa necesariamente tener una buena estrategia de recuperación.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

El gran concepto del libro: “Build Back Better”. Una de las ideas que atraviesa todo el trabajo es la posibilidad de “reconstruir mejor”. Es decir: Desastre, reconstrucción, reducción de vulnerabilidades y mayor resiliencia.

Los autores sostienen que la reconstrucción puede servir para mejorar normas de construcción; renovar infraestructura; modificar usos del suelo; reorganizar ciudades; revitalizar economías; mejorar la gobernanza; y aumentar la resiliencia.

Las tres grandes reglas de los autores

Si tuviera que condensar el libro en tres principios, serían los siguientes: i) Información, pues la recuperación necesita información confiable y permanentemente actualizada. Hay que saber qué se destruyó; quién fue afectado; dónde; qué necesita cada comunidad; cuánto costará; qué riesgos permanecen. Por eso los autores otorgan enorme importancia a datos, comunicación y sistemas de información.

ii) Participación de los actores. La reconstrucción debe incorporar a gobiernos; comunidades; empresas; organizaciones sociales; expertos; propietarios; organizaciones internacionales. No se puede reconstruir adecuadamente una comunidad sin la comunidad.

iii) Transparencia. La asignación de recursos y las decisiones deben ser transparentes. Esto es particularmente importante cuando llegan grandes cantidades de dinero después de una catástrofe. Una recomendación que me parece especialmente importante. Los autores dicen algo que contradice la intuición habitual: “Hay que reconstruir rápido, pero no apresuradamente”.

La velocidad importa porque la gente necesita: vivienda; servicios; empleo; infraestructura; seguridad. Pero apresurarse puede provocar decisiones irreversibles equivocadas.

Por eso recomiendan planificar y actuar simultáneamente, mientras se monitorea, evalúa y corrige permanentemente el proceso. Es una idea extraordinariamente útil para cualquier política de recuperación.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

El problema de la reubicación.

Otro punto particularmente interesante es la recomendación sobre no trasladar permanentemente comunidades salvo que sea realmente necesario.

Los autores consideran que la reubicación puede destruir redes sociales; medios de subsistencia; identidad comunitaria; relaciones económicas; vínculos territoriales.

Por eso la reubicación debería utilizarse excepcionalmente, cuando realmente exista un riesgo grave para la seguridad o el bienestar, y contando con la participación de los afectados.

¿Cuál es entonces la fórmula de una buena reconstrucción?

El libro termina construyendo algo parecido a una arquitectura de gestión de la reconstrucción: Información; diagnóstico de daños y necesidades; participación de actores; planificación; financiamiento; reconstrucción; monitoreo; corrección; reducción del riesgo futuro; mayor resiliencia. Y todo esto necesita una institucionalidad clara.

Lo más importante para Colombia.

Aquí es donde considero que el libro puede resultar especialmente útil para el trabajo sobre emergencia económica, gestión pública y recuperación territorial.

El libro permite plantear una pregunta mucho más profunda sobre ¿Qué arquitectura institucional necesita el Estado para convertir una emergencia en un proceso de reconstrucción territorial, económica y social?

Eso cambia completamente el enfoque.

Una política de reconstrucción debería tener, según las enseñanzas del libro lo siguiente:

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

Diagnóstico territorial preciso.

Sistema único de información.

Identificación de población afectada y necesidades.

Priorización territorial.

Participación de las comunidades.

Coordinación Nación-departamentos-municipios.

Mecanismos claros de financiación.

Transparencia y rendición de cuentas con Auditorías visibles operativas que estén acompañadas de Veedurías ciudadanas independientes.

Seguimiento y evaluación permanente.

Reconstrucción orientada a reducir vulnerabilidades futuras.

Esto último es fundamental, la reconstrucción no debería limitarse a gastar el presupuesto de emergencia; debería transformar las condiciones que hicieron vulnerable al territorio.

Mi conclusión del libro

Yo resumiría el mensaje de Johnson y Olshansky de esta manera: Una gran catástrofe no termina cuando desaparece la emergencia. En realidad, allí comienza el proceso político, institucional, económico y territorial más difícil: decidir cómo reconstruir la comunidad.

Y el éxito depende menos de cuánto dinero se tenga que de cómo se organiza la recuperación.

La reconstrucción de Colombia a la luz de la experiencia internacional. Lo del Forec pastranista no fue tan perfecto

El libro encuentra que, pese a las enormes diferencias entre China, Nueva Zelanda, Japón, India, Indonesia y Estados Unidos, los casos exitosos comparten cuatro elementos:

Buena información, coordinación institucional, participación ciudadana y transparencia.

En el próximo artículo revisaré el primer caso concreto del Japón que documentaron Johnson y Olshansky de cerca y el camino que recorrió desde el terremoto de Kobe en 1995 hasta la respuesta al triple desastre de Tohoku en 2011, con lecciones directamente aplicables a la ingeniería y la gobernanza que Colombia necesita construir hoy.

Horacio Duque Giraldo

Foto tomada de: Forbes Colombia