

# LOS ACTORES SOCIALES FRENTE A LA GESTION DE LOS RIESGOS NATURALES: LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ACTORES FRENTE AL PROCESO DE RECONSTRUCCION DESPUÉS DE LOS DESASTRES

*El Caso de la Erupción del Volcán Nevado del Ruiz en Colombia el 13 de  
Noviembre de 1.985 y el desastre que se produjo*

*Por María del Rosario Saavedra.  
Centro de Investigación y Educación Popular  
Cinep.Bogotá*

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) como actores de la Reconstrucción, juegan un papel complementario en los Planes, Programas y Proyectos que se implementen. Estos para que tengan posibilidades de contribuir al desarrollo social y al bienestar colectivo, requieren que los pobladores sean los primeros actores mediante el diagnóstico de sus propias necesidades y el análisis de la vulnerabilidad social que afrontan. Igualmente que tomen parte en las decisiones que les afectan sobre la Reconstrucción a través de la apropiación de los planes y el control sobre ellos mediante la organización comunitaria. Este proceso de toma de decisiones y de aprendizaje de la organización debe ser apoyado por el Estado y contar con el acompañamiento de las Organizaciones No Gubernamentales.

La manera como la sociedad produce, distribuye y utiliza los recursos materiales, organiza las instituciones, constituye y ejerce el poder político, va a determinar la capacidad de mitigar los efectos negativos producidos por los desastres. Por esto, se hace necesario que las tareas de la reconstrucción sean definidas por las poblaciones afectadas en acuerdo con el Estado y las Ongs en un proceso de concertación que busque como primera meta la autonomía de las poblaciones víctimas del desastre.

"La Reconstrucción está relacionada con las características de funcionamiento político-económico de la sociedad que existía con anterioridad a la irrupción del desastre, esto es con los niveles de vulnerabilidad social. Hay por lo tanto una conexión estrecha entre la estructura institucional problematizada por el desastre y las actividades orientadas a su restitución. Pero también de los procedimientos colectivos que se van elaborando en el transcurso de los trabajos de emergencia y de reconstrucción y que los actores involucrados van decidiendo de manera interactiva en una alternancia de conflictos y consensos."<sup>1</sup>

## 1. Las Organizaciones No Gubernamentales en Colombia:

Se trata de entidades de beneficio común. De acuerdo a la Constitución Colombiana lo que las caracteriza es su finalidad de servicio. Son instituciones sin ánimo de lucro. Al ser no gubernamentales lo que las debería caracterizar es su independencia del Estado ya que no se crean

<sup>1</sup> Fernando Pliego Carrasco, Estrategias de Desarrollo Social en Situaciones de Desastre. Revista Mexicana de Sociología. 1.993, pag. 13.

en virtud de acuerdos entre éste y la entidad privada. Las ONGS son percibidas y reconocidas como entidades de carácter privado. Actores que cumplen un papel importante en el diseño, operación y manejo administrativo de estrategias y alternativas de desarrollo, que intentan ser independientes de los esfuerzos de los gobiernos de los organismos internacionales y buscan ser autónomas frente a la cooperación internacional al desarrollo.

"Hoy las ONGS no podemos actuar solas. En los espacios definidos - locales geográficos - en que estamos, vemos la necesidad de articularnos y concertar con entidades estatales, otras ONGS y organizaciones"<sup>2</sup>

Las acciones de las ONGS deben ser complementarias de las iniciativas emprendidas por los gobiernos y no deben **sustituir su responsabilidad.**

#### **Origen y Caracterización de las Organizaciones No Gubernamentales:**

Su origen es variado y no constituyen un grupo homogéneo. Su historia, tamaño, cobertura consolidación, capacidad de gestión, grados de autonomía, son diversos. Incluyen desde Universidades, Centros de Investigación, Juntas Comunales, hasta sindicatos, asociaciones, centros de promoción.

#### **2. Las Organizaciones No Gubernamentales, el Desarrollo y la Cooperación Internacional en situaciones de Desastre.**

Las situaciones de desastre, son consideradas por algunas agencias internacionales de cooperación como coyunturales. Esto significa que los fondos que se canalizan a través de las Ongs locales son **transitorios** y que se tiene una concepción de que las ONGS que intervienen en los desastres actúan fundamentalmente sobre la emergencia y la reconstrucción pero no sobre la prevención, lo cual significa privarlas de la intervención en niveles de más largo plazo. Además, implica de la parte de las ONGS, *la necesidad de hacer adaptaciones rápidas en sus objetivos y en su manera de distribuir los fondos provenientes de las donaciones, así como definir a qué tipo de población dan sus recursos. La realidad muestra que los pobres son los más expuestos a los desastres en la medida en que generalmente habitan zonas de alto riesgo por deslizamientos e inundaciones. Las laderas de las montañas y las orillas de los ríos son fácilmente ocupadas por poblaciones con necesidades básicas insatisfechas y con una mayor vulnerabilidad social. Por ésta razón, las ONGS del Norte y del Sur que han trabajado en cooperación por el desarrollo y contra la pobreza, deben concentrar sus esfuerzos de Reconstrucción en las poblaciones más vulnerables socialmente sin que ésto signifique que el Estado descargue sus responsabilidades.*

El desarrollo como la lucha contra la pobreza son términos que encierran concepciones ambiguas y distintas y que han cambiado con el tiempo. De esas concepciones y de los cambios a nivel mundial (políticos, económicos y sociales) ha dependido la oferta de las ONGS del Norte con relación a las ayudas dirigidas a las ONGS del sur y éstas se han acomodado y a veces han resistido frente a los requerimientos de aquellas para poder tener acceso a la financiación de sus programas y proyectos.

De la asistencia y la beneficencia como respuesta a los problemas del hambre y la miseria que se plantearon las ONGS en la década de los años sesenta, se ha pasado a la concepción del desarrollo planetario, sustentable. Este es visto como una noción holística capaz de garantizar la vida para las

2 Políticas de Relación y Cooperación entre Cebemo y sus Contrapartes, Ecuador, Octubre de 1.993. Mimeo.

generaciones futuras siempre y cuando el desarrollo tenga en cuenta los conceptos de necesidades y limitaciones de los ecosistemas.

## **2.1 Los Pobres como actores en la Reconstrucción**

La pobreza es un concepto que como el desarrollo, ha variado con el tiempo y con las transformaciones ideológicas.

Actualmente algunas ONGS, piensan que esta categoría considerada para indicar los sujetos de la cooperación no refleja la realidad. Actualmente, los efectos de las políticas económicas de ajuste para América Latina han producido el empobrecimiento masivo de grandes núcleos de población. Ya no se trata solamente de los sectores populares sino que igualmente la clase media se ha visto afectada de manera drástica. Por eso las ONGS, prefieren hablar de excluidos que serían los sujetos a los cuales se les niega la ciudadanía. El trabajo iría encaminado a transformarlos en sujetos sociales que cuentan en la sociedad. A través de sus procesos emancipatorios, están en capacidad de ejercer sus derechos y deberes de ciudadanos. Las actividades para lograr ésta emancipación estarían dirigidas a la educación y a dar poder y autonomía a esos grupos excluidos. En éste sentido el papel de la cooperación es un papel político.

Los pobres, actores de la reconstrucción y a quienes iría dirigida la ayuda en situaciones de emergencia y desastre, serían aquellos que están en mayor situación de vulnerabilidad social y que necesitan el apoyo de las ONGS. para que ellos puedan decidir sobre los procesos de reconstrucción de sus vidas y de su habitat.

## **2.2 La Cooperación, el Financiamiento y las ONGS en situaciones de Desastre**

*La mayoría de las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo expresan en forma explícita su deseo de no crear nuevas y mayores dependencias de las organizaciones beneficiarias con respecto a las organizaciones donantes, situación que se evidencia más claramente en las situaciones de desastre. En éstas, el carácter de urgencia provoca una movilización masiva de donantes. Esto produce un recaudo de fondos mayor que el que se daba en situaciones normales. Pero al tratarse de una coyuntura, se considera entonces que los apoyos deben ser de corto plazo. Al mismo tiempo la mayoría de las agencias espera ver efectos rápidos de las donaciones entregadas.*

En éste contexto, es indispensable avanzar hacia formas estables y duraderas de financiamiento y que la situación de emergencia provocada por el desastre, se considere como una escuela de aprendizaje para llevar a cabo procesos de planificación a largo plazo. No se trata de que las poblaciones afectadas pierdan su autonomía, ni tampoco las ONGS, pero sí garantizar un trabajo sólido que solo puede darse en el tiempo.

Refiriéndose a situaciones de "normalidad" pero extensivas a las situaciones de emergencia y para garantizar que éstas nuevas fuentes de financiamiento no conviertan a las ONGS en simples ejecutoras de políticas pre-establecidas, las contrapartes latinoamericanas de Cebemo (ONG Holandesa) reunidas en Ecuador en Octubre de 1.993, señalaban como requisitos:

- a) Que las Ongs tengan una posición clara e integral de su acción institucional. Situación que se hace imperativa frente a la emergencia y la reconstrucción.
- b) Que las reglas de juego estén claramente definidas.
- c) Que haya diálogo permanente.
- d) Que haya un respeto de las agencias sobre las opciones institucionales.

## Los Donantes

Inmediatamente que ocurre un **desastre** la movilización colectiva de recursos es inmensa porque en éste final de siglo la mediatización de los eventos hace que podamos ser testigos de lo que ocurre en el mundo, a través de la t.v.

A pesar de la banalización que a veces hacen los medios masivos con relación a las situaciones de **desastre**, hay ciertas imágenes que recorren el mundo y quedan grabadas en el corazón de la gente como fué el caso de la pequeña Omayra Sánchez que murió ante las cámaras de la televisión y los espectadores tuvieron la impresión de que algo hubieran podido hacer si hubieran estado presentes en ese lugar y en ese momento. Porque ocurre muchas veces que quienes ven las noticias están cómodamente en sus casas y una imagen de tanto dolor conmueve de manera espontánea su sensibilidad. Pero ante esa realidad los estilos y motivaciones de dar ayuda son muy diferentes.

"Los donantes se tipifican según su origen en confesionales, no confesionales, partidistas o sindicales con la característica de que la mayoría de las agencias no explicita su filosofía ni su visión sobre el desarrollo."<sup>3</sup>

En Lérída, la ciudad regional que reemplazó a Armero, ésta situación se concretó en la Ciudad de Dios, como expresara una funcionaria de Resurgir. (La entidad creada por el gobierno colombiano para responsabilizarse de la Reconstrucción). La gran mayoría de barrios construidos en esa población fueron apoyados por organizaciones extranjeras, confesionales, que en algunos casos condicionaron el ingreso a los proyectos a la adhesión de fé. La coordinación de las ONGS locales con aquellas fué difícil por éstas circunstancias. Otras agencias donantes necesitaban verificar directamente la forma como se invertían los recursos. Para ésto, se sucedieron innumerables viajes, muchos de ellos inútiles e inefectivos.

"Si bien es cierto que en una situación de emergencia, se requieren las donaciones, éstas pueden convertirse en un factor negativo para la prevención, la emergencia la reconstrucción y el desarrollo. Son negativas cuando colocan a la población en una situación de dependencia, impidiéndole desarrollar sus propias potencialidades."<sup>4</sup>

**Cuando en la etapa previa al desastre, la población no ha identificado cuáles son sus recursos y necesidades, se encuentra sin criterios para decidir sobre el tipo de ayudas que requiere para mitigar el desastre y comenzar la reconstrucción."**<sup>5</sup>

### 2.3 Educación para el Desarrollo

Se reconoce la importancia que reviste la difusión de la situación de la realidad de nuestros países en el Norte. Sin embargo se percibe que nuestras instituciones han respondido de manera muy limitada a éste desafío, especialmente en la presentación de propuestas destinadas a informar a dichas sociedades. Casi que ésta se limita a **casos de catástrofes naturales o situaciones políticas extremas.**

3 Sonia Sánchez, Rosario Saavedra, La Prevención, entre la Utopía y la Realidad, Documento inédito, Cinep, 1.989. pag.37.

4 Ibidem pag. 46.

5 Ibidem, pag. 46.

En las agencias se tiende a confundir las campañas de recolección de fondos con el trabajo de educación para el desarrollo. En los últimos años, diversos sectores de las sociedades del Norte han levantado serios cuestionamientos al rol de las agencias de cooperación, entre otras razones por las limitaciones de inversión social y reducción de propuestas en sus propios países, así como por la burocratización de las agencias y la limitada percepción de resultados claros.

### **3. Desafíos y Respuestas de las ONGS frente a la Prevención y Reconstrucción**

En América Latina sigue habiendo situaciones graves, donde se atenta contra el derecho a la vida en sus aspectos fundamentales. Una de ellas, la vemos reflejada en las emergencias cíclicas que viven territorios densamente poblados que son declarados en alto riesgo por peligros de avalanchas, deslizamientos e inundaciones y sin embargo, es poco lo que se hace para evitar que el desastre ocurra.

Si queremos intervenir en la Prevención, tenemos que redescubrir el sentido de la vida y el valor de la misma tan fácilmente perdido en nuestra sociedad. Para las poblaciones que tienen que afrontar diariamente la lucha por la sobrevivencia mediante el rebusque es más grave levantarse sin tener qué comer y sin trabajo que la amenaza que puede caer sobre ellas por un posible desastre de origen natural y/o antrópico.

Las ONGS debemos trabajar en cooperación con las propuestas gubernamentales para implementar todas las potencialidades incluyendo la planificación como el requisito indispensable en la prevención de los desastres.

Los planificadores del desarrollo desde las ONGS, avanzan en una conciencia creciente sobre las dimensiones de la subjetividad, de la convivencia, de la afectividad, de los valores culturales, del acceso a la información, del libre debate, que hacen parte de la concepción de desarrollo.

"El reto consiste en saber si la noción de desarrollo puede abarcar todos estos niveles y redefinirse no solamente en los países llamados en desarrollo, sino también en los considerados desarrollados cuyos modelos están siendo cuestionados."<sup>6</sup>

Cuando se trata de situaciones de desastre, el desafío de las ONGS debería ser el de proponer la **reconstrucción integral** de manera que se pudiera dar énfasis a la rehabilitación socio-psicológica de los afectados por el desastre, sin descuidar la Reconstrucción Física y el impulso a la creación de fuentes de ingreso.

### **4. La Erupción del Volcán del Ruiz y el Desastre que se produjo**

El 13 de Noviembre de 1.985 se produjo uno de los peores desastres que haya vivido la historia de Colombia. 23.000 muertos y 200.000 damnificados así como pérdidas cuantificadas en 300 millones de dólares, fueron el saldo de la catástrofe anunciada que arrasó con el pueblo de Armero y que afectó gran parte de la Región Norte del Tolima y Caldas ocasionando inmensas pérdidas de pobladores así como en la industria, la agricultura y el comercio.

Este desastre se produjo en un contexto de violencia política y de anteriores catástrofes tales como

6 Ibidem, pag. 8.

el terremoto de Popayán que destruyó gran parte de la ciudad el jueves santo de 1.983.

## 5. Contexto internacional en el que se desarrolló la Cooperación en el Caso del Desastre de Armero

La década de los 80s, fué un período de calamidades y catástrofes. Entre 1.984 y 1.985 por ejemplo el mundo se vió confrontado a las sequías de Sahel y del Nordeste brasileño, al terremoto de México, a la hambruna de Etiopía, **al desastre del Ruiz en Colombia.**

En cada momento hubo grandes esfuerzos de "caridad". Los corazones de los europeos, norteamericanos, japoneses, latinoamericanos, se movilizaron frente a las imágenes del sufrimiento y del desastre. Hubo una gran mediatización de cada catástrofe. Pero la experiencia muestra que ésta movilización de recursos es útil, siempre y cuando sea canalizada y organizada.

¿Cómo hacer que la caridad sea eficaz? Es la pregunta que se hace Bernard Holzer, secretario general en 1.985, del Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo de Francia.

Y continúa, cuando el evento de Etiopía, los franceses quisieron responder enseguida frente a la amplitud del drama que ellos acababan de ver por la televisión. Estuvo bien, pero si no se toma un mínimo de tiempo **para conocer las verdaderas necesidades de las poblaciones afectadas por el desastre** el riesgo es cometer grandes errores en la cooperación. "En ese momento, nosotros insistimos mucho en la necesidad de ligar la ayuda de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo a fin de que los campesinos afectados por la sequía además de recibir los alimentos que en el momento de la emergencia necesitaban tuvieran igualmente las semillas que les permitieran de nuevo sembrar la tierra para preveer el año siguiente. Se estaba frente a un desastre ecológico y es necesario conocer el tipo de ayuda que se requiere para no dejarse llevar por la emoción y enviar cosas inútiles que agravan los problemas en las situaciones de emergencia."<sup>7</sup>

La situación que Colombia vivió a raíz del desastre de Armero, exigía igualmente ligar las acciones de emergencia con las de Reconstrucción y Desarrollo.

La coyuntura era la de un país que vivía el fracaso de las políticas de paz implementadas por el gobierno de Belisario Betancur y se estaba en el último año de su gobierno, lo cual implicó lentitud en las acciones que se emprendieron y manejo electoral de las mismas.

El carácter limitado de la acción estatal en el caso del desastre de Armero, fué desbordado por la solidaridad efectiva de otros sectores de la sociedad civil, organizaciones comunales, sindicatos, agrupaciones políticas, **organizaciones no gubernamentales** que se movilizaron espontáneamente para apoyar las tareas de rescate, emergencia y tránsito hacia la Reconstrucción.

Las Organizaciones no gubernamentales canalizaron parte de la solidaridad nacional e internacional y tomaron en sus manos bajo sus criterios e intereses la atención al desastre autorizados y legitimados por la autoridad oficial.

La suplantación de la acción estatal por parte de entidades privadas (generalmente de origen religioso) fue dispersa y contribuyó a la **desmovilización de los damnificados.**

La avalancha institucional fué tan nefasta como la avalancha de lodo.

7 Frédéric Lenoir, Bernard Holzer, Les Risques de la Solidarité. Fayard. 1.989. pag. 19.

Cada ONG presentó sus propuestas, acorde con sus intereses:

1. **Asistenciales:** expresadas en donaciones dadas individualmente y no en grupos organizados.
2. **Comunitarios:** Con propuestas de organización partidista, cívicas, etc. las cuales no dieron respuesta a las necesidades del momento, ni tenían en cuenta la tradición de la población sobreviviente.
3. **Religiosos:** Que condicionaron en algunos casos las ayudas a la adhesión confesional.
4. **Oportunistas,** que vieron en el desastre la posibilidad de consolidar o dar origen a sus instituciones.

La población quedó a merced de las instituciones y a los celos que despertò la competencia entre ellas.<sup>88</sup>

En Colombia el desastre del Ruiz provocó la presencia masiva de Organizaciones No Gubernamentales, voluntarios y donantes. Quizás en la historia del país no había habido tanta movilización de recursos internos y externos.

Esto puede deberse a que las situaciones de desastre parecen despojarse de los condicionantes humanos que las produjeron y ante la opinión pública desprevenida aparecen como políticamente neutrales. Por eso mismo la primera reacción frente a los desastres suele ser de índole emotivo y paternalista. Sin embargo es necesario aprender de éstas situaciones y aprovechar el conocimiento de manera positiva para que los recursos dirigidos a la emergencia tengan la posibilidad de convertirse en desarrollo social de la región afectada y no se pierdan por efecto de la imprevisión, el desvío de fondos o la corrupción.

## **6. Políticas de las ONGS frente a los Proyectos de Reconstrucción en la zona del Ruiz**

Cada organización no gubernamental manejó parámetros distintos en la orientación de sus políticas globales frente a los Proyectos de Reconstrucción.

En lo que muchas coincidieron fué en exigir que sus proyectos tuvieran dos elementos: la participación comunitaria y la autogestión para lo cual el apoyo a la consolidación de la organización comunitaria era el requisito. Pero los significados que se dieron fueron distintos según los marcos teóricos subyacentes.

Por participación se entendió en la mayoría de los casos "el derecho a hacer". Por ejemplo los planes de vivienda que fué en lo que dedicaron los recursos la mayor parte de las ONGS hubo posibilidad de intervenir en los diseños participativos. Los compromisos de la mayor parte de los afectados, con las ONGS promotoras de vivienda, era cumplir con un número determinado de horas de trabajo que garantizaban su permanencia en el proyecto . En casi todos los planes otro requisito era asistir a las reuniones que se programaban para discutir los aspectos técnicos y sociales. Pero la participación no fué considerada como el derecho a decidir. Las decisiones fundamentales que les afectaban, fueron tomadas o por Resurgir o por las presiones de los partidos políticos sobre Resurgir, o por los condicionamientos externos de las ONGS, o simplemente por los criterios de los promotores de las ONGS, criterios que encerraban sus posiciones políticas sobre la autogestión y sobre la participación comunitaria.

88 Sonia Sánchez, Ibidem, pag. 37.

Los proyectos de Reconstrucción paralelos o coincidentes con los formulados y ejecutados por el Estado, se nutrieron de corrientes teóricas, ideológicas y políticamente similares pero con énfasis

1. Para algunas ONGS, la idea era la de una transformación progresiva de la sociedad. El ejercicio del poder al cual puede acceder el pueblo, se inicia con el control que este empieza a ejercer sobre su vida y entorno social y político. El elemento crítico sobre el funcionamiento y manejo del Estado y la práctica participativa, irán generando una conciencia política sobre la cual se estructurará la nueva sociedad. El tránsito a ésta se producirá de una manera progresiva. Esta concepción la implementó el Centro de Investigación y Educación Popular Cinep, del cual hago parte.
2. Para otras ONGS, la idea era la del empoderamiento de la organización de los damnificados (nuevo movimiento social) para cambiar la situación en términos de la injusticia estructural generalizada y al mismo tiempo controlar la masa de bienes y servicios que llegaron para la reconstrucción. Por eso la formación política era indispensable.

Las diferencias entre una y otra tendencia estaban dadas según el énfasis y el papel que se concedía a la información al conocimiento y la crítica sobre los procesos políticos y al funcionamiento de la sociedad: desde sus unidades básicas hasta la cúpula, el modelo de sociedad utópica y los medios para alcanzarlos.

"Muchos de los proyectos de desarrollo en salud, vivienda, generación de empleo, educación, fueron propuestos pensando en que podrían contribuir a la modificación de las condiciones de miseria en la que se encontraban un gran número de sobrevivientes. Esta era la concepción de varias Organizaciones No Gubernamentales que estaban convencidas que la apropiación y dominio sobre los micro-espacios eran una escuela para la democracia"<sup>99</sup>.

Lo que no se analizó con profundidad fué la necesidad de dedicar tiempos importantes al proceso de rehabilitación psico-social con el fin de que los damnificados estuvieran dispuestos a participar.

## 6.1 Definición de Proyectos

En general las ONGS que intervinieron en la emergencia del Ruiz, no tenían experiencia. Solo con el correr del tiempo se ha ido generando una conciencia más crítica en el sentido de que es preferible no intervenir si las ONGS no se sobreponen a **los deseos de protagonismo y de manejo individualista del desastre**. Para superar éstas actitudes se requiere un gran respeto por las poblaciones víctimas del desastre y una voluntad política de coordinación interinstitucional efectiva.

Por eso es importante que exista un ente coordinador que en Colombia sería la Dirección Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres con sus respectivos comités locales, regionales y el Comité Nacional, que pueden garantizar el establecimiento de planes desde el conocimiento real de las comunidades y de los municipios afectados y al mismo tiempo fijar reglas de juego claras que permitan a las ONGS establecer sus competencias y sus limitaciones para la definición de sus proyectos.

## 6.2 Análisis de Caso

"A caballo regalado sí se le mira el colmillo".

<sup>99</sup> Ibidem, pag. 50.



**La Empresa Privada y las Organizaciones No Gubernamentales que hicieron Proyectos en la Zona del Desastre.**

El informe de la Revista de la Contraloría General de la República (entidad que tuvo la función de expedir normas especiales para el control fiscal de Resurgir), presentó el 31 de diciembre de 1.986 el siguiente balance:

En el Departamento del Tolima:

MUNICIPIO	VIVIENDAS POR CONSTRUIR	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS POR ENTREGAR	ONGS	EMPRESA
Lérida	2.071	438	1.653	11	5
Guayabal	684	114	570	7	1
Ibagué	1.029	79	950	3	
Sub-total	3.784	631	3.173	21	6
OTROS MUNICIPIOS:					
Ambalema	190		190	3	
Espinal	35		35	1	
Honda	150	50	100	2	
Líbano	29	29			
Mariquita	50		50	1	
Venadillo	96		96	2	
Sub-total	550	79	471	9	
TOTAL TOLIMA	4.884	710	3.644		

En el Departamento de Caldas:

MUNICIPIO	VIVIENDAS POR CONSTRUIR	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS POR ENTREGAR	ONGS	EMPRESA
Chinchiná	548	302	246	6	2
Villamaría	202	54	148	3	1
TOTAL CALDAS	4.884	710	3.644		

En el Departamento de Cundinamarca:

MUNICIPIO	VIVIENDAS POR CONSTRUIR	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS POR ENTREGAR	ONGS	EMPRESA
Cambao	140	110	30	2	1
Beltrán	4		4	1	
<b>Sub-total</b>	<b>144</b>	<b>110</b>	<b>34</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
Guaduas	65		65	1	
Girardot	38		38	1	
Fusagasugá	43		43	2	
Bogotá	714	134	580	1	
<b>TOTAL CUNDINAMARCA</b>	<b>999</b>	<b>244</b>	<b>755</b>	<b>5</b>	

Otros Departamentos:

MUNICIPIO	VIVIENDAS POR CONSTRUIR	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS POR ENTREGAR	ONGS	EMPRESA
<b>TOTAL OTROS DEPARTAMENTOS</b>	<b>191</b>	<b>52</b>	<b>139</b>		

Total General

MUNICIPIO	VIVIENDAS POR CONSTRUIR	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS POR ENTREGAR	ONGS	EMPRESA
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>6.957</b>	<b>1.362</b>	<b>4.957</b>		

De este balance general salta a la vista cómo los *afectados por el desastre del Volcán del Ruiz fueron bombardeados por diversos planes. Por ejemplo en propuestas de vivienda, hubo 32 tipos de ofertas diferentes con criterios y exigencias distintas y produjeron como resultado la división de los damnificados, los celos institucionales y la rapiña que se produjo para conservar "la clientela", en este caso los damnificados.*

El panorama anterior, explica cómo poco tiempo después de ocurrido el desastre de Armero, la opinión de muchos de los damnificados y también de los representantes de las organizaciones no gubernamentales era que la avalancha de instituciones había sido peor que la avalancha de lodo. La llegada masiva de ayudas sin coordinar y sin conocer las necesidades reales de la población afectada causó un caos que agravó la situación de crisis que se estaba viviendo.

Lo que puede considerarse como factor positivo por la solidaridad inmediata que se movilizó, se convirtió en una causa de desorden. Cada país, cada agencia de financiación, buscó la forma de ayudar pero no hubo políticas globales para la reconstrucción sino más bien ofertas desiguales que hicieron que desde un principio los afectados por el desastre hubieran entrado en el mercado de la competencia por las ayudas que se ofrecían.

La mayor parte de las ayudas se canalizaron de gobierno a gobierno a través de las Embajadas. Otras ayudas llegaron por medio de la Cruz Roja de los distintos países y se canalizaron a través de la Cruz Roja Colombiana.

También las Iglesias recibieron donaciones que se canalizaron a través de entidades tales como Pastoral social del Secretariado Permanente del Episcopado y Servicios Católicos. La administración de éstos fondos fué responsabilidad directa de la Iglesia o de grupos y colectivos cristianos.

Las Organizaciones No Gubernamentales del Norte dentro de las cuales hay un numero importante que dependen de las Iglesias establecieron sus propios nexos con las organizaciones no gubernamentales locales y canalizaron así sus donaciones. En este sentido hubo experiencias interesantes de colectivos que se formaron con el fin de agilizar las ayudas y de coordinarlas haciendo más efectivo el trabajo. Tal fué el caso del Colectivo Espoir Colombie de Francia que estuvo integrado por 10 Organizaciones No Gubernamentales Francesas y el Colectivo que se formó en Inglaterra a partir de la campaña que ellos denominaron Colombian Volcano Appeal.

### **6.3 Descoordinación entre las ONGS del Norte y las ONGS del Sur**

La Reconstrucción de la región norte del Tolima y de Caldas, puso en evidencia los aciertos y debilidades de la cooperación Norte - Sur. Sin duda alguna, un acierto de las ONG locales es su mayor flexibilidad para manejar situaciones coyunturales.

La emergencia potencializó la solidaridad de los pueblos que desde los países de Norte se expresó en ayudas en dinero, sin las cuales habría sido más difícil la reconstrucción y esto fué muy positivo.

La descoordinación que se vivió tanto entre las ONGS del Norte como en las de Colombia, y al interior de éstas con el gobierno fué el elemento que ocasionó mayores traumas por la pérdida de efectividad en las acciones emprendidas.

El padre Manuel Uribe, señalaba como causa de la descoordinación entre las ONGS locales y de éstas con el gobierno " que éste no tuvo un plan coherente que permitiera la participación de entidades no gubernamentales. Al país no había llegado antes tanto dinero. Sin embargo iniciar programas a mediano plazo, fué casi imposible. Esto se debió a la dificultad de las entidades de iniciar los proyectos sin tener claro dónde se haría la reconstrucción, cuáles responsabilidades asumiría el Estado y cuáles eran las zonas de alto riesgo."<sup>10</sup>

Las acciones de solidaridad que podían ejecutar las ONGS, se vieron obstaculizadas en muchos casos por el trato paternalista en el que cayeron prácticamente todas las entidades que tuvieron que ver con la reconstrucción y por consecuencia por las expectativas que se generaron entre los líderes y los damnificados tanto frente a Resurgir como a las mismas ONGS. El manejo vertical y paternalista que caracterizó la primera relación establecida, contribuyó a que los damnificados esperaran de forma gratuita los bienes y servicios ofrecidos por Resurgir o las ONGS a quienes atribuían las mismas responsabilidades.

10 Ibidem, pag.39.

Muchas de las ONGS se vieron sometidas a la lucha por la supervivencia de sus proyectos y de sus instituciones, especialmente aquellas que tenían una estructura administrativa pequeña. Por ésta razón entraron en competencia y celos por la financiación. Esto explica la rapiña institucional.

#### **6.4 Las ONGS frente al Centralismo - la Descentralización y la Autogestión**

Por definición, el centralismo se opone y desdibuja la filosofía de la autogestión. Cuando identificamos los agentes institucionales que intervinieron en la Reconstrucción de Tolima y Caldas, encontramos que la definición del Plan y la ejecución de los Proyectos obedecieron a un modelo centralista.

La localización de la ciudad regional de Lérída, el planteamiento urbanístico que se hizo de ella y las obras que se ejecutaron, fueron producto del poder central del Estado y de sus expresiones regionales. Hubo una decisión vertical que no tomó en cuenta las necesidades de la población y que obedeció más a intereses políticos y económicos.

La participación en la **Reconstrucción**, se entendió como el hecho de dar la información. Es cierto que los sobrevivientes en su mayoría contaban con un bajo nivel de instrucción. Era un grupo heterogéneo desde el punto de vista social y político. La urgencia de reconstruir las regiones afectadas exigía apresurar ese proceso. En ese sentido podíamos pensar que no existían condiciones para elaborar un plan de desarrollo de la región norte del Tolima con participación comunitaria. Sin embargo la gran mayoría anhelaba establecer su residencia dentro de los límites políticos-administrativos de Armero y Lérída no se veía para ellos como una alternativa viable por problemas especialmente **de fuentes de trabajo**. En esta decisión no se les tomó en cuenta.

Las Entidades Privadas y las ONGS que intervinieron en la Reconstrucción respondían en la mayoría de los casos a una estructura centralizada, jerárquica y autoritaria. Esta organización se trasladó a los proyectos de vivienda. El control sobre la financiación de las viviendas determinó las limitaciones de la participación comunitaria en el campo económico. Las razones presupuestales que justificaron el ejercicio del poder estaban relacionadas con la determinación de los tipos de contratos, las tecnologías utilizadas, la calidad y los tiempos máximos de las obras. Bajo éstos términos era un imperativo adelantar los proyectos de vivienda en las condiciones que se hicieron. La contradicción se hizo evidente cuando se planteaba que los proyectos debían ser autogestionados y con participación comunitaria y no como una escuela para la autogestión y la democracia.

Esta primera indefinición, originó no pocas situaciones conflictivas e impidió una mayor proyección de las etapas de la construcción como adiestramiento para la participación.

### **CONCLUSIONES**

La experiencia en la **Reconstrucción** después del desastre de Armero, **nos mostró lo siguiente:**

1. La cantidad de propuestas además de haber facilitado la dispersión y la rapiña institucional contribuyeron a generar adhesiones individuales y produjeron el fenómeno del mejor postor para aquellos que tenían la posibilidad de decidir entre los variados planes y proyectos que presentaban Resurgir, las ONGS y la empresa privada.
2. La falta de un plan global de Reconstrucción Integral produjo como resultado que las metas se cumplieran parcialmente. La Reconstrucción en términos de la infraestructura de servicios y de la ciudad urbanística se logró. Sin embargo las propuestas en términos de generación de empleo y rehabilitación psico-social se quedaron cortas. Se perdieron muchos esfuerzos que de saber qué se quería se hubieran podido tener mejores resultados.

3. Las ONGS al igual que el Estado establecieron relaciones asistenciales y paternalistas que desmovilizaron a los damnificados y generaron una actitud de pasividad que aún se observa.
4. Las situaciones de desastre requieren una claridad de la intervención que pueden hacer las ONGS sin perder los objetivos que tienen planteados. Así se evitaría que la falta de experiencia lleve a cometer errores que se pueden evitar .
5. Las relaciones entre las ONGS del Norte y del Sur deben basarse en la autonomía de éstas y en el respeto mutuo para no imponer criterios que no tienen que ver con la realidad del país que se enfrenta a la reconstrucción.
6. La existencia de núcleos organizados en el lugar del desastre y la iniciativa de éstos en la formulación de los proyectos es **garantía del éxito de la acción emprendida**. Cuando no es así, el riesgo de caer en proyectos paternalistas es más grande porque la autonomía es un proceso que se aprende en la práctica de tomar decisiones.
7. La proyección de los micro-proyectos en la dimensión socio-política o a través de su articulación con otras organizaciones comunitarias o cívicas es necesaria para tener una visión más global de la coyuntura local y regional. Así se evita el encierro en la perspectiva inmediata.
8. La concordancia entre las necesidades identificadas por la población y el eje de los proyectos, es condición sin qua non para que éstos tengan éxito.
9. Los proyectos juegan un papel dinamizador sobre la consolidación y expansión de las organizaciones.
10. El conocimiento de las condiciones socio-económicas del grupo comprometido en el proyecto y el análisis e identificación de las tendencias sociales y políticas de los usuarios, garantiza el buen desenvolvimiento del proceso.
11. El Ruiz nos mostró la magnitud del desastre que obligó a la **Reconstrucción** y que dejó lecciones sobre el trato paternalista que fué motivado en parte por el sentimiento de conmiseración y culpabilidad frente a un desastre anunciado.
12. El desastre muestra con mayor fuerza la necesidad de atender fundamentalmente las actividades dedicadas a la prevención. Las ONGS deben prestar su apoyo a las organizaciones locales para hacer frente a una emergencia y contribuir en la elaboración de planes de prevención. Esto supone el conocimiento veraz sobre los eventuales efectos del fenómeno esperado y el conocimiento que las ONGS tengan de las poblaciones en emergencia.
13. Un factor positivo, es el conocimiento acumulado que tienen algunas ONGS en el trabajo popular y de organización comunitaria. Esto debería ser garantía para poder apoyar a las poblaciones víctimas del desastre y acompañarlas en su proceso de reconstrucción dejando a un lado el deseo de protagonismo y de imponer sus propios criterios.
14. Las ONGS tienen que coordinarse entre ellas y con el Estado para que las poblaciones afectadas por los desastres no sientan su intervención como una avalancha más grave que el propio desastre.