

4896

CORPORACION PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DEL
DESARROLLO – CORPREVER

**REASENTAMIENTO POBLACIONAL FORZOSO
ORIGINADO EN RIESGOS O DESASTRES
ASOCIADOS CON FENOMENOS NATURALES**

**CASO ARMERO Y EL VOLCAN ARENAS DEL
NEVADO DEL RUIZ**

Investigadores: ALBA PAULSEN DE CARDENAS
CAMILO CARDENAS GIRALDO

Santa Fe de Bogotá. Septiembre de 1 998

INDICE

- I PRESENTACION
- II CONCEPTUALIZACION SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS POBLACIONES FRENTE A RIESGOS Y DESASTRES DE ORIGEN NATURAL
- III CONTEXTUALIZACION DEL REASENTAMIENTO
- IV ESCENARIO ANTERIOR AL DESASTRE
- V EL DESPERTAR DEL LEON DORMIDO
- VI EL ESCENARIO DEL DESASTRE Y EL MANEJO DE LA EMERGENCIA
- VII LA NORMATIVIDAD PARA EL MANEJO DE LA EMERGENCIA, LA REHABILITACION Y LA RECONSTRUCCION
- VIII EL PROGRAMA DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION DEL AREA AFECTADA POR EL RUIZ
- IX PROGRAMA DE RELOCALIZACION DE POBLACION
- X PROGRAMA LERIDA REGIONAL
 - X 1 URBANIZACION CONSTRUIDA POR RESURGIR EN LERIDA
 - X 2 CIUDADELA "EL JARDIN" CONSTRUIDA POR EL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
- XI. EL ESCENARIO ACTUAL ALREDEDOR DEL VOLCAN NEVADO
- XII LERIDA A FINES DEL SEGUNDO MILENIO
 - XII 1 LERIDA REGIONAL.
 - XII 2. LA URBANIZACION DE RESURGIR EN LERIDA EN LA ACTUALIDAD.
 - XII 3 LA CIUDADELA EL JARDIN HOY DIA
- XIII. EL LEGADO DEL DESPERTAR DEL LEON DORMIDO.
- XIV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
- XV BIBLIOGRAFIA

I. PRESENTACION

Cada vez con mayor frecuencia se presenta en América Latina la necesidad de proceder al reasentamiento forzoso de grupos de población por causa de factores diversos como son, entre otros, las obras públicas, la recuperación de espacio público, medidas ambientales, problemas de violencia, riesgos y desastres supuestamente originados en causas naturales o antrópicas

Serán cada vez más recurrentes los programas de relocalización forzosa de población a medida que crecen las demandas por infraestructura, que se multiplican los desarrollos urbanos desordenados, que se incrementan las ocupaciones espontáneas de espacios públicos, que aumentan los niveles de pobreza de la población, que se aceleran los problemas derivados del mal manejo del medio ambiente y que se acrecientan, en consecuencia, los riesgos y los desastres de origen natural, tecnológico y humano, así como las situaciones de violencia derivadas de conflictos por el uso de los recursos y posiblemente por muchas otras causas

Desafortunadamente las administraciones públicas nacionales y locales no han desarrollado en nuestros países la capacidad de sistematizar y de aprovechar las numerosas experiencias adelantadas en diferentes lugares. Esto conlleva a que en la mayoría de los casos los reasentamientos sean, por lo regular, traumáticos y conflictivos y a que sean comúnmente afrontados con escasas herramientas y en muchas ocasiones con un total desconocimiento sobre las posibles formas de abordar este tipo de situación.

Solo en los últimos años ha surgido en Colombia la iniciativa de recopilar y evaluar las experiencias nacionales en este campo, iniciativa impulsada en primera instancia por la Fundación Nueva Colombia Industrial y posteriormente por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER y más recientemente, por la Corporación Antioquia Presente y en todos los casos con el apoyo del Banco Mundial.

La respuesta percibida desde diferentísimas entidades ha propulsado la idea de que dichas experiencias sirvan para el establecimiento de políticas, criterios, metodologías e instrumentos utilizables a nivel nacional y como punto de referencia para otros países.

Desde esa perspectiva se dio origen al presente trabajo enfocado hacia el caso de los riesgos y desastres asociados con fenómenos de la naturaleza, caso que se suma a otras investigaciones realizadas en forma paralela y referidas a reasentamientos poblacionales derivados de otras causas

Este encargo se le ha hecho a la Corporación Para la Prevención de Riesgos del Desarrollo – CORPREVER por la relación y experiencia directa de sus miembros con las diversas facetas de la prevención y atención de riesgos y desastres de origen natural y humano

Aunque el presente trabajo de investigación fue abordado en un período de tiempo muy corto, se desarrolló metodológicamente a partir de tres tipos de fuente de información: el primero, la experiencia y conocimiento directo de la problemática por parte de los investigadores, el segundo, la voluminosa información secundaria existente, y tercero, entrevistas con actores institucionales vinculados con la atención y recuperación desde el comienzo, con funcionarios de la administración local y actual y, finalmente, con miembros de la población usufructuarios de los programas de reasentamiento.

Muchas de las experiencias derivadas de la tragedia de Armero han sido asimiladas de manera significativa por el país, pero quizá son muchas más las que quedan por aprovechar. Por esta razón se espera, mediante este documento, llamar la atención sobre algunos aspectos que deben ser trabajados en forma más cuidadosa en futuros programas de relocalización de población por causa de riesgos o desastres originados total o parcialmente en fenómenos de la naturaleza.

II. CONCEPTUALIZACION SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS POBLACIONES FRENTE A RIESGOS Y DESASTRES DE ORIGEN NATURAL

Los conceptos y los términos sobre la temática de los riesgos en uso hoy día fueron desarrollados en forma rigurosa hace muy pocos años, razón por la cual son poco populares, por ese motivo es conveniente hacer alusión al menos a unos pocos términos que son básicos para una mejor comprensión por parte del lector que no conoce a fondo la problemática en cuestión

Ante todo cabe acotar que el concepto de riesgo está determinado por otros dos factores la amenaza y la vulnerabilidad, los cuales vale la pena aclarar

La amenaza, también denominada peligro, es la probabilidad de que ocurra un fenómeno (natural o tecnológico) en un territorio durante un período dado. Es el caso de los terremotos, las erupciones volcánicas, las inundaciones y los deslizamientos

La vulnerabilidad, por su parte, se define como el grado de daño que una amenaza puede causar a las personas, las edificaciones o a otros elementos que estén presentes en el área en la cual puede ocurrir u ocurre el fenómeno peligroso. Es decir que es la probabilidad de que mueran o resulten heridas las personas o de que se destruyan o resulten averiadas las edificaciones

De ahí que el riesgo sea el número de pérdidas o de daños a las personas, a las edificaciones, a los servicios, a la economía o al medio ambiente que es dable esperar se produzcan en el momento en que se presente la amenaza.

Si dicho fenómeno se presenta realmente y los daños que produce son de tal magnitud que se altera sustancialmente el orden en el área de influencia del fenómeno, a esta situación es a la que se denomina desastre.

De lo anterior se deduce que hay dos momentos distintos en los cuales puede generarse la necesidad del reasentamiento poblacional forzoso asociado con fenómenos naturales. El primer momento se refiere a la etapa en la cual se identifica el riesgo, o sea, cuando se determina la posible presencia del fenómeno peligroso y se decide abandonar preventivamente el sitio en riesgo, antes de que ocurra un desastre. El segundo momento hace referencia a la necesidad de reubicación porque ya ocurrió el desastre.

Cada uno de estos tipos de situación tiene sus características propias y específicas, entre las cuales cabe mencionar:

1. Para el reasentamiento preventivo por riesgo.

- La decisión de reubicación puede partir ya sea de la iniciativa de la administración territorial, o de la población en riesgo, o de otro agente local o nacional, público o privado, que promueva la protección de la población.
- La decisión no es fácil para ninguno de los actores pues siempre hay que estudiar otras alternativas a la reubicación, como son las obras de mitigación, las cuales requieren un análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y política.
- En general la población amenazada se muestra renuente a la reubicación y mientras no exista conciencia clara acerca del peligro y sobre sus implicaciones es muy difícil llegar a la relocalización, en particular entre la población de bajos ingresos.
- La responsabilidad sobre la reubicación, sobre la mitigación y sobre su financiamiento, o sobre la decisión de cruzarse de brazos, es compartida entre la administración territorial y la población en riesgo.
- La población beneficiada con el reasentamiento es la misma población en riesgo y no terceras personas, como son los casos del reasentamiento por obras públicas y por uso del espacio.

público en los cuales los beneficiarios son los pobladores de los alrededores del área desalojada

- Por lo general para decidir la reubicación la población exige que, además de la reducción del riesgo, se le demuestren beneficios tangibles, claros y evidentes de diverso orden en el nuevo sitio de ubicación, entre otros, una mejoría en la vivienda
 - La velocidad con la que se desarrolla el asentamiento está condicionada en parte por la inminencia del riesgo, pero también por la percepción, conciencia, interiorización e importancia del riesgo para la población amenazada.
- 2 Las principales características del reasentamiento después de la ocurrencia de un desastre son
- La necesidad de la reconstrucción está determinada por la gravedad del daño ocasionado por el fenómeno peligroso
 - La definición sobre el lugar en que debe hacerse la reconstrucción procede básicamente de la continuidad del riesgo es decir, si continúa la probabilidad de que un nuevo asentamiento en el mismo sitio, construido mediante la aplicación de tecnologías modernas, sea igualmente destruido por el mismo tipo de fenómeno. El grado de conocimiento por parte de la población y de las autoridades sobre la persistencia de los riesgos es determinante para la toma de una decisión adecuada sobre la permanencia en el sitio o la reubicación
 - La población beneficiaria es la misma sobreviviente del desastre
 - La población demanda no solamente la construcción y dotación del nuevo asentamiento, sino que demanda a la vez, y de manera relevante, rehabilitación física, psíquica, social, económica y ambiental
 - La velocidad de la actuación postdesastre es la máxima posible, pues comienza con el manejo de la emergencia acompañada a menudo de la implantación de medidas transitorias, mientras que

simultáneamente se deben ir resolviendo los problemas en función de la búsqueda inmediata de soluciones definitivas y de largo plazo

En cuanto al sitio para el reasentamiento, la tendencia general en la población es la de permanencia en el mismo lugar, excepto cuando la percepción, la gravedad y la inminencia del riesgo que permanece, exige el traslado a un sitio distante. Entonces se busca un lugar lo más cercano posible al primero, con bajo o ningún riesgo, pero en el que las posibilidades que ofrece la actividad económica sean similares o mejores a las anteriores. Tal vez el tipo de vivienda que se obtenga juegue un papel secundario frente a la alternativa de actividad económica.

III. CONTEXTUALIZACION DEL REASENTAMIENTO

El presente trabajo se centra en el estudio de los reasentamientos ocurridos a partir del desastre ocasionado por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz (en Colombia) el 13 de noviembre de 1.985.

No obstante, se hace también un análisis de carácter más general sobre lo acontecido en la región afectada por el Volcán durante el año anterior a su erupción, es decir, a partir del momento en el cual los científicos identificaron el peligro de que ocurriera el evento.

Con este análisis se facilita la reflexión centrada no exclusivamente en el acontecer del reasentamiento forzoso ocasionado por un desastre, sino también sobre algunos aspectos de las relocalizaciones preventivas por riesgo, es decir, antes de que ocurra el desastre.

Por tal razón este documento contempla tres etapas del proceso de reasentamiento, a saber: la primera, que es la anterior a la erupción; la segunda etapa se inicia con el manejo de la emergencia volcánica y culmina con la terminación del programa de reconstrucción liderado por el Gobierno Nacional; y, por último, la tercera etapa es la de consolidación del reasentamiento, o sea, su situación en la actualidad.

El Ruiz es un volcán nevado localizado en la cordillera central de Colombia, a una altura de 5 400 metros sobre el nivel del mar, el cual confluye hacia dos departamentos: por el costado oriental, hacia el del Tolima y por el occidental, hacia el de Caldas. Del Volcán del Ruiz descienden varios ríos en cuyas cuencas están localizadas numerosas poblaciones, tanto en su parte montañosa como en sus partes bajas.

Al hacer erupción el Volcán en noviembre de 1.985, produjo la destrucción casi total del casco urbano del municipio de Armero (Tolima) y una destrucción de menor magnitud en Chinchiná (Caldas), dejando varios miles de sobrevivientes y afectados indirectos que se localizaron en diferentes lugares del país; la mayor concentración de

reasentamientos se produjo en Lérída (Tolima) municipio contiguo a Armero, localidad en la cual se focaliza este estudio

Además de los conjuntos urbanísticos construídos directamente por el Gobierno Nacional, numerosas organizaciones nacionales e internacionales intervinieron en la construcción de una variada gama de urbanizaciones, en especial en la ciudad de Lérída, para una suma total nacional de 4 521 viviendas de las cuales 1 868 se levantaron en esta localidad

La concentración de programas en este municipio y el rol que se le asignó al mismo dentro del Plan General de Recuperación fueron las razones que motivaron a que se seleccionaran dos de estos conjuntos urbanísticos en Lérída para su análisis en profundidad, uno de ellos ejecutado bajo un convenio suscrito entre la entidad estatal Instituto de Crédito Territorial - ICT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y otro realizado en forma directa por el ente estatal creado para la recuperación, el Fondo de Reconstrucción RESURGIR.

De otro lado, si se observa el ámbito nacional de los riesgos y los desastres, puede mencionarse que desde 1 983 y en particular en el período comprendido entre esta fecha y 1 995 Colombia se vió abocada a múltiples catástrofes originadas en factores naturales, ambientales y antrópicos que ocasionaron miles de muertos y heridos y cuantiosos daños en bienes de todo tipo. La mayoría de estos eventos conllevaron la necesidad de aplicación de medidas de rehabilitación, reconstrucción y reasentamiento de grupos considerables de población, para lo cual por lo general se ha improvisado sobre la marcha la forma de enfrentar la respuesta al respectivo desastre.

El primer caso sobresaliente que ocurrió dentro de este período fue el terremoto de Popayán en 1.983, al cual le sucedieron la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en 1.985, el deslizamiento de Villatina en 1.987, las inundaciones en gran parte del territorio nacional entre 1 988 y 1.989 y luego, en 1.994, la avalancha del río Páez, para sólo mencionar los principales.

Pero si se analiza desde la perspectiva del número de muertes y de heridos y de las edificaciones y la infraestructura destruidas, no hay lugar a dudas que el mayor desastre en la historia reciente de Colombia fue el generado por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz.

IV. ESCENARIO ANTERIOR AL DESASTRE

El municipio de Armero, situado sobre un valle entre la cordillera central -que concentra la mayoría de los volcanes activos de Colombia- y el río Magdalena, la principal arteria fluvial del país, fue fundado a finales del siglo XIX y su erección en distrito municipal tuvo lugar en 1.908. El sitio donde estaba localizada la ciudad de Armero se ubica a 352 metros sobre el nivel del mar. La mayor parte del territorio del municipio es plana o levemente ondulada y es regado por los ríos: Lagunilla, Gualí y Sabandijas, además del Magdalena que constituye uno de sus límites. El territorio del municipio es de 432 kilómetros cuadrados, casi todos en zona plana.

Su población, de conformidad con el censo de 1,985, era de 29 394 habitantes de los cuales 20.962 residían en el casco urbano y 8.432 en el área rural. No obstante, cabe acotar que contaba con una numerosa población flotante, que algunos afirman podía girar alrededor de unas 8 000 personas y que se originaba en su dinamismo comercial, en la amplitud de los servicios con que contaba y por la atracción que ejercía sobre jornaleros en época de recolección de algunos tipos de cosecha.

Por la fertilidad de sus suelos, derivada de su composición volcánica, ha sido significativa su vocación para la producción agrícola, que fue a la vez la razón fundamental para que allí se desarrollara el centro urbano de Armero.

Al momento de la tragedia era una ciudad pujante que se había constituido en centro regional agrícola, comercial y de servicios, dada su ubicación en la confluencia de una serie de vías que comunicaban tanto poblados de la zona montañosa adyacente como de las riberas del río Magdalena con Ibagué, la capital del Departamento y otros centros urbanos del norte del Tolima.

La disponibilidad de servicios se reflejaba en la infraestructura urbana disponible, entre la cual se destacan la existencia de 2 hospitales, 1 centro y 6 puestos de salud; 3 centros de educación preescolar, 44 de educación primaria y 8 de secundaria, 8 juzgados, 535 establecimientos

comerciales y 124 industriales, junto con 5 entidades bancarias, todos los servicios públicos y una amplia red interna y regional de transporte

En su zona rural el área sembrada era de 11.187 hectáreas, de las cuales, 6 075 estaban dedicadas al sorgo, 1.633 al arroz, al algodón 1.298, 1.227 a maní y el resto a maíz, soya, café, cacao, caña de azúcar, yuca, frutales y pastos, entre otros, para una producción anual de 31.660 toneladas. En su jurisdicción funcionaba uno de los principales centros de producción de semilla certificada del país, un serpentario y la granja experimental de la Universidad del Tolima. La población bovina era de alrededor de 38 000 cabezas. Con esta producción agropecuaria el municipio de Armero ocupaba el segundo lugar en importancia entre los municipios del norte del Tolima; adicionalmente había alguna actividad de minería extractiva. Al sumar la producción agropecuaria con la industrial, Armero ocupaba el primer lugar en total de producción entre los municipios de la región.

Una característica de la economía de la zona ha sido la constitución de la producción a partir de la hacienda agroindustrial, la cual alcanzó en los últimos años altos niveles tecnológicos. De la superficie rural ocupada en cultivos y pastoreo, el 58.31% de los predios tenía más de 100 hectáreas y el 24.17% eran predios de entre 30 y 100 hectáreas

Por su parte Lérída, poblado en el cual se concentró la mayor parte de los sobrevivientes de Armero, está localizada a 388 metros sobre el nivel del mar y abarca una extensión de 269 kilómetros cuadrados. Aunque tiene una extensa zona plana, parte de su territorio es más montañoso que el de Armero. Según el censo de población de 1.985 en ese año tenía 9.368 habitantes, de los cuales 3.796 residían en la cabecera.

Su actividad económica se centraba casi que exclusivamente en la producción agrícola, con 11 000 hectáreas dedicadas a esta actividad, entre cuyos cultivos se destacaban arroz, algodón, maíz, café y caña de azúcar, junto con 15.000 hectáreas dedicadas a pastos. El área cultivada se distribuía en 1 984 así: 6.688 hectáreas de arroz, 1.125 de café, 1.000 de sorgo, 708 de caña panelera, 439 de maíz, 188 de yuca, junto con áreas menores sembradas en maní, cacao, aguacate, y

plátano, entre otros. De su superficie total, 11.800 hectáreas pertenecían a 73 predios de más de 100 hectáreas y otras 8 950 hectáreas constituían 258 predios de entre 20 y 100 hectáreas, lo cual muestra la concentración de la propiedad en el territorio del municipio, pese a su condición relativamente montañosa.

Su infraestructura era deficitaria al momento de la catástrofe pues sólo poseía algunas calles pavimentadas, no se hacía ningún tipo de tratamiento al agua para consumo humano, ni había sistema de disposición de basuras. Igualmente sólo poseía tres centros de educación primaria en la cabecera, ninguno de educación preescolar y solamente uno de educación secundaria. La tasa de analfabetismo era en 1 985 del 16%. En materia de salud la disponibilidad de atención era precaria pues sólo existía un centro de salud en el casco urbano con 3 médicos, un odontólogo y 4 enfermeras. Entre las principales causas de morbilidad se destacaban las enfermedades gastrointestinales y los problemas respiratorios; también se presentaban ocasionalmente casos de fiebre tifoidea.

Otros servicios existentes en la cabecera de Lérída eran: un Juzgado Promiscuo, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras - HIMAT, entidad esta última que ha administrado los distritos de riego de la zona rural

En este contexto la vida en Lérída se desarrollaba en un clima semirural, en nada semejante a la pujanza y modernidad de la ciudad de Armero.

V. EL DESPERTAR DEL LEON DORMIDO

La relación de la población del norte del Tolima con el Volcán Nevado del Ruiz era muy reducida y antes de 1985 muy pocos jóvenes conocían de su existencia ya que, entre otros, desde Armero y sus municipios vecinos son escasos los sitios y los momentos en los que puede observarse el Volcán.

Por el contrario, el Ruiz como nevado ha sido parte del paisaje diario de la población del departamento de Caldas y muy en particular de su ciudad capital Manizales; la relación con este ha sido, por tanto, siempre muy elevada a través del turismo, el montañismo, los deportes de nieve y los baños termales; más aún, allí ya se comenzaba a estudiar el volcán como fuente de energía geotérmica.

La erupción a la que aludimos se produjo el 13 de noviembre de 1985, pero estuvo antecedida de un sinnúmero de eventos catastróficos en los últimos 400 años y de una serie de manifestaciones que se presentaron desde finales de 1984 a las cuales por muy diversas causas no se les dio la debida atención.

La erupción de 1985 fue la tercera de gran magnitud desde la conquista del territorio por parte de los españoles. El historiador Fray Pedro Simón relata en su Crónica el primero de estos acontecimientos que tuvo lugar en 1595. La segunda erupción sucedió en 1845 y es relatada por el historiador José Joaquín Acosta. Las dos descripciones de los eventos de siglos anteriores relatan prolijamente la forma en que se produjeron las erupciones explosivas y sus efectos sobre la zona circundante, en especial sobre el flanco que desciende hacia el Departamento del Tolima. En la primera se ocasionó la muerte de unos 500 indígenas gualíes y en la segunda fueron arrasados alrededor de 1.000 pobladores.

Es procedente recordar que en el pasado histórico las erupciones del Ruiz han producido flujos de lava, flujos piroclásticos, caídas de ceniza, explosiones laterales dirigidas y flujos de lodo; son estos últimos los que

han producido los grandes impactos. La causa ha sido el desprendimiento de enormes masas nevadas que al llegar a los cauces de los ríos que nacen en el nevado se descongelan y empiezan a arrastrar todo tipo de materiales allí depositados, generando flujos de lodos de varias decenas de metros de altura. Estos flujos repercuten principalmente en el cauce de los ríos Lagunilla (que llega al sitio donde estaba situada la ciudad de Armero), Gualí y Sabandija en el Tolima y Chinchiná en Caldas, río este último que bordea Chinchiná, población que recibió impactos de segundo orden de importancia

Sin embargo, desde 1.845 la actividad del volcán había sido muy baja, por lo cual en las últimas décadas se había incrementado notoriamente el turismo hacia al nevado. Por ello la población había olvidado la historia del Ruiz y la percepción del riesgo que este implicaba no era muy clara, específicamente no existía conciencia en cuanto a que el efecto realmente peligroso era el flujo de lodos. No obstante, dentro de esa percepción confusa que a menudo subyace en la cultura, las poblaciones circundantes le denominaban “el león dormido”, sin que nadie lo asociara conscientemente con un poder capaz de destruir la ciudad de Armero, ya que allí sólo se temían las posibles inundaciones que pudieran originarse en el río Lagunilla, como había acaecido ya dos veces en las últimas décadas.

Como dato curioso y extraordinario merece relatarse que en reciente entrevista realizada con una pobladora de Lérída, quien tiene en la actualidad 90 años de edad, ella relata haber escuchado de su padre, cuya familia poseía en 1.845 un predio rural localizado en un cerro del municipio de Armero, que desde allí había podido observar la ocurrencia de la avalancha de esa época en toda su dimensión horrorífica. Debido a ello el padre prohibió en forma reiterada a toda su familia trasladar su residencia a Armero cuando se creó el poblado y comenzó su crecimiento y florecimiento. Finalmente los hermanos de la entrevistada se mudaron a mediados del presente siglo a vivir a Armero, pero ella jamás aceptó trasladarse, pese a que estos habían adquirido un lote en el casco urbano para que estableciera allí su residencia. Todos sus hermanos fallecieron en el evento de 1.985.

El primer indicio de la última reactivación del Volcán se produjo en noviembre de 1984; durante el año que transcurrió desde ese primer indicio hasta la fatídica erupción del 13 de noviembre este incrementó ocasionalmente su sismicidad, tuvo pequeñas erupciones y transformaciones físicas, en especial por el surgimiento de un pequeño cráter al lado del que ya se conocía desde varias décadas atrás

El conocimiento de las anomalías produjo la movilización del sector científico tanto nacional como internacional, de algunas entidades oficiales, de algunos grupos del sector privado empresarial y del sector universitario, entre otros, pero, cuando se observan desde la distancia en el tiempo las acciones emprendidas por los diferentes grupos que se interesaron por el fenómeno, se concluye que todos los esfuerzos eran erráticos, inseguros e incoherentes.

Cuando a finales de 1984 los moradores de la parte alta de la cordillera observaron el incremento de la actividad volcánica por la intensificación de la fumarola y el incremento de la sismicidad, se emprendieron algunas acciones impulsadas especialmente por un grupo cívico de profesionales del Departamento de Caldas.

Este grupo recabó la primera información con base en observaciones realizadas en el cráter del volcán y solicitó apoyo a las entidades gubernamentales que tenían alguna ingerencia en la temática vulcanológica como el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química - INGEOMINAS, el Instituto geográfico Agustín Codazzi, las Universidades Nacional y de Caldas y a aquellas relacionadas con la atención de emergencias como la Defensa Civil y la Cruz Roja.

A comienzos de 1985 se realizaron las primeras acciones por parte del INGEOMINAS y la Alcaldía de Manizales creó una Comisión Técnica de Vigilancia del Riesgo Volcánico y Sísmico del Nevado del Ruiz, integrada por geólogos e ingenieros locales

Igualmente se acudió al apoyo de la Oficina de Naciones Unidas para Prevención de Desastres UNDRO. De las recomendaciones emanadas del trabajo conjunto entre estos grupos, se procedió a la

instrumentación del volcán, y a la elaboración del mapa de amenazas de su zona de influencia.

Desde diciembre de 1984 se crearon Comités de Emergencia en los Departamentos de Tolima y Caldas y a la vez las entidades de socorro, sobretodo la Defensa Civil y la Cruz Roja, empezaron a visitar los sitios de mayor vulnerabilidad para organizar algunos talleres de capacitación dirigidos a voluntarios; con este fin elaboraron cartillas y volantes informativos con advertencias a la población.

El 24 de septiembre de 1985 la Cámara de Representantes convocó a los Ministros de Gobierno, Minas y Energía, Obras Públicas y Defensa para informarse acerca de la situación del Volcán y de las medidas adoptadas por el Gobierno para reducir la vulnerabilidad de la población asentada en sus alrededores. Aunque el debate fue álgido, la respuesta de las autoridades presentes se limitó al recuento de las acciones ya señaladas y a explicitar los planes de preparación para el caso de que se produjera una tragedia, pero nada claro en cuanto a las medidas específicas para su aplicación por parte de la población en el momento en que se produjera una erupción de consideración.

Por fin el 7 de octubre de 1985 el INGEOMINAS dio a conocer ante los medios de comunicación la primera versión del mapa de amenazas de la zona de influencia del volcán, el cual, aunque contenía suficiente información sobre lo que podría ocurrir en las poblaciones circundantes al mismo, por el tipo de difusión y por la ausencia de planes y de organización para una emergencia, poco aportó desde el punto de vista práctico para la población amenazada. No obstante, aunque fue una minoría absoluta, muchas familias migraron de la ciudad los días anteriores a la avalancha y otras cuantas se salvaron durante las últimas horas que antecedieron a la erupción, porque atendieron la recomendación hecha con anterioridad de trasladarse hacia las partes altas de la ciudad.

Es así como la reactivación del volcán, que se había iniciado en noviembre de 1984, llegó a su máximo nivel el 13 de noviembre de 1985. Hacia las 3 de la tarde se presentaron dos explosiones en el cráter, acompañadas por una fuerte emisión de ceniza que continuó

durante las horas siguientes. A las 7 de la noche la Cruz Roja Regional del Tolima planteó por radio la evacuación de Armero, pero esta recomendación no fue respaldada en forma generalizada por las autoridades regionales de la ciudad; a la emisión de ceniza la acompañó a esa hora una fuerte lluvia.

Hacia las 9 de la noche se produjeron dos nuevas explosiones con emisión de piroclastos (material incandescente) y formación de lahares (avalancha de lodos). A las 22:40 de la noche el lahar llegó a Chinchiná y a las 11.35 al valle de Armero, después de un recorrido de 60 kilómetros. La avalancha se desplazó a una velocidad del orden de 40 kilómetros por hora, con una altura promedio de 20 metros, aunque hubo lugares en los cuales, por la topografía, la altura fue muy superior. Se estima que por el lado del Tolima se movilizaron más de cien millones de metros cúbicos de material. La consistencia de la avalancha era bastante densa y cuando llegó a las zonas planas se sentía tibia. La superficie cubierta por los lahares fue de 3 145 hectáreas.

De acuerdo con información acopiada por los autores, la segunda erupción que se presentó hacia las 9:30 de la noche se sintió en una vasta zona del interior del país y las cenizas se dispersaron hasta llegar a la frontera con Venezuela. Residentes de Lérída, a pesar de la distancia de Armero, cuentan además haber escuchado el transcurso de la avalancha, lo cual indujo a muchos moradores del área cercana a movilizarse durante esa noche hacia Armero, pero fue imposible acceder a la ciudad debido a que la comunicación terrestre quedó totalmente interrumpida por la destrucción de todas las vías que atravesaban Armero. Sólo a la madrugada del día siguiente se conoció toda la dimensión de la tragedia, cuando un piloto privado que sobrevoló la zona avisó que la ciudad había desaparecido.

VI. EL ESCENARIO DEL DESASTRE Y EL MANEJO DE LA EMERGENCIA

La mayor afectación como resultado de la avalancha se produjo en dos zonas. en el Departamento del Tolima en el valle de Armero, en especial en el área de influencia de los ríos Lagunilla y Gualí y en el Departamento de Caldas en el área de influencia de la Quebrada Nereidas, el Río Claro, el río Molinos y el río Chinchiná, hasta la desembocadura en el río Cauca.

Aparte de los efectos directos de la avalancha, es importante recordar que la afectación llegó por el lado del Tolima a cubrir toda su zona norte, teniendo en cuenta que la ciudad de Armero era lugar de confluencia de muchas actividades de la región en aspectos tales como transporte, comunicaciones, mercadeo, servicios financieros, de salud, educación, de reparación de maquinaria y del parque automotor, es decir, que Armero constituía el centro de todo un tejido político, económico, industrial, comercial, de servicios y cultural que se rompió en forma abrupta.

De allí en adelante se inició el proceso de atención y evacuación, del cual debe decirse que fue caótico debido a la ausencia de una organización a través de la cual se coordinaran en forma sistémica las múltiples actividades que demanda la atención de un desastre de tal magnitud.

De diferentes fuentes se estima que el total de víctimas mortales de la avalancha fue de alrededor de 23.000 personas, de las cuales unas 22.000 correspondieron al área del Tolima, básicamente residentes de la ciudad de Armero, y entre 1 000 y 2.000 a la zona ribereña del río Chinchiná.

Como consecuencia de la caótica atención a las víctimas durante los primeros días después de la tragedia, ha sido difícil establecer la cifra real de sobrevivientes, ya que, en primer lugar, los rescatados fueron trasladados a diversas zonas del país sin que hubiera ningún control al

respecto, muchas de las personas que tenían familiares o que lograron organizarse rápidamente por fuera de la zona, jamás reportaron su situación de damnificado ni regresaron a la región, y, en segundo lugar, como es común en países con índices relativamente altos de pobreza y tal como ya había ocurrido con posterioridad al sismo de Popayán, el sentir de muchas personas, entre ellos el de los mismos sobrevivientes de la erupción del Ruiz, es que muchas familias pobres que vinieron de otros lugares se sumaron a las listas de residentes de Armero.

La cifra de afectación de pobladores estimada en el estudio de evaluación de daños elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Sistema de las Naciones Unidas en diciembre de 1985 asciende a aproximadamente 10 000 sobrevivientes, de los cuales 8 000 correspondían a residentes de Armero; entre estos hubo 5 200 heridos que requirieron atención médica de algún tipo en diferentes lugares del país.

Además, se estima que la catástrofe afectó directa o indirectamente a unas 200 000 personas en diez municipios del Tolima y dos de Caldas. La mayoría de los sobrevivientes de Armero eran personas de condiciones socioeconómicas bajas, puesto que provenían principalmente de viviendas ubicadas en las partes altas de la ciudad, entre ellos, de barrios aledaños al cementerio.

Aunque hubo daños enormes en la infraestructura de las dos regiones más afectadas, se destaca, para efectos de este documento, el número de viviendas destruidas, deterioradas o sujetas a demolición por riesgos: 4.400 viviendas urbanas fueron arrasadas junto con todo su contenido y 500 más resultaron parcialmente averiadas. En el sector rural se afectaron unas 250 viviendas.

Los daños en infraestructura social fueron también de dimensiones incalculables: alrededor de 55 establecimientos de educación desaparecieron con toda su dotación y lo que es más grave, 170 educadores perecieron. En salud se destruyeron dos hospitales completos con capacidad de 160 camas, quedando toda la zona sin atención hospitalaria especializada, ya que el hospital de Armero era el más completo de la región. Peor aún fue la desintegración de las redes

locales y regionales de relaciones y organizaciones sociales, culturales y productivas que se extendían mucho más allá de los límites territoriales, lo mismo que el impacto de las migraciones de habitantes que se suscitaron con posterioridad al desastre.

Fueron inconmensurables las consecuencias sobre la estructura productiva, el empleo, y los ingresos; además Armero se caracterizaba por la participación de la comunidad en esquemas organizativos de muy diversa índole, entre estos, Juntas de Acción Comunal, cooperativas de producción, comercialización y transporte, cuyos miembros sobrevivientes quedaron dispersos e inermes.

No menos onerosos fueron los daños en la infraestructura de servicios en la cual se produjo pérdida total en la ciudad de Armero y daños cuantiosos en los doce municipios de mayor afectación: destrucción parcial o total de sistemas de saneamiento, de evacuación de excretas y disposición de basuras, tuberías de conducción y contaminación por lodos de fuentes de suministro de agua. En la fase de emergencia 50.000 personas quedaron sin servicio de agua potable.

El sistema de transporte quedó desarticulado ante el arrasamiento de varios kilómetros de carretera, 19 puentes y 18 kilómetros de la red ferroviaria. La comunicación entre Armero y el resto del país quedó totalmente interrumpida, al igual que la interconexión eléctrica por ruptura de diez kilómetros de líneas de transmisión; las redes de distribución de Armero desaparecieron en su totalidad y parcialmente las de Chinchiná.

La afectación del sector agropecuario no fue de menor envergadura; 3.145 hectáreas de suelos altamente productivos arrasadas e inutilizadas durante vanos años y la pérdida de unas 1.000 reses. En los terrenos que quedaron cubiertos de ceniza hubo disminución, cuando no pérdida de la producción, junto con enfermedad de los animales.

Adicionalmente desaparecieron canales de riego, puentes internos, almacenes, tostadoras y beneficiaderos de café y caña, trilladoras,

pistas de aviación, maquinaria agrícola de tecnología avanzada, como correspondía a la vocación de la zona.

El valor de los daños originados en la avalancha se estimó, a raíz de la primera evaluación oficial, en 212 millones de dólares.

La ausencia de organización y la falta de preparación dejaron en claro que la atención de la emergencia por parte del Estado y de la población fue absolutamente improvisada y careció de orientación.

En los momentos iniciales los rescatados fueron enviados hacia diferentes lugares y ciudades del país, según el grado de lesión de cada persona, unos fueron remitidos a hospitales de las ciudades capitales, otros a albergues y campamentos improvisados de los cuales varios se levantaron en los alrededores de Armero, en particular en Lériða -que fue declarada centro de operaciones- y en Guayabal en el Tolima.

A medida que fueron pasando las horas y los días, quienes podían movilizarse iniciaron una peregrinación por diferentes lugares del país en búsqueda de familiares desaparecidos o para solucionar individualmente su situación.

La cooperación internacional se hizo pronto presente, destacándose tanto por su magnitud como por el caos que generó. Fue tal este que de muchas conclusiones al mirar en retrospectiva una se destaca: después del desastre del Volcán vino el desastre de la cooperación internacional.

Los sobrevivientes de Armero y Chinchiná y quienes perdieron su vivienda o su fuente de trabajo, carnetizados por RESURGIR, sumaron 28.317 personas, de las cuales 3.597 estaban congregados en albergues a comienzos de 1.986 y 24 720 en casas particulares. Los albergues ascendieron a 35 en todo el país, para un promedio de 100 personas en cada uno. La mayor concentración de albergados estaba, en su orden, en Ibagué, Chinchiná, Guayabal, Bogotá, Guaduas y después Lériða, esta última con 251 personas.

Los 24 720 carnetizados no albergados se ubicaron en las siguientes ciudades, en su orden según el número de personas: Bogotá (8 315), Guayabal (3.579), Ibagué (3 367) y Lérída (2 594).

VII. LA NORMATIVIDAD PARA EL MANEJO DE LA EMERGENCIA, LA REHABILITACION Y LA RECONSTRUCCION EN 1.985

Pese al clamor generalizado que se suscitó a raíz del terremoto de Popayán en 1 983 hacia la estructuración por parte del Gobierno de una organización coherente que permitiera, de un lado, trabajar en la prevención de desastres y por otro lado, que el país estuviera suficientemente preparado para aquellos casos en los cuales la prevención no fuera posible dentro del estado del conocimiento y de la tecnología en el país, Armero encontró al Gobierno en la misma situación de 1 983 y puede afirmarse que se repitieron exactamente los mismos errores que se habían explicitado con posterioridad al terremoto.

La legislación poco había avanzado en la materia, a excepción de la conformación del Fondo Nacional de Calamidades creado en 1 984, pero al cual no se le había asignado presupuesto para su entrada en operación.

Igualmente se repitió la historia al crear para el manejo de la emergencia una institución centralizada y centralista en su concepción, e impedir el manejo de la situación por parte de las autoridades locales y regionales

En la práctica, para el manejo de situaciones de emergencia el país sólo disponía de las normas contenidas en el Código Sanitario Nacional, Ley 9 de 1.979, por el cual se crearon el Comité Nacional y los Comités Departamentales y Municipales de Emergencia, pero sin posibilidad alguna de que estos fueran operativos, ya que no se les asignaron los instrumentos que ello requería, es decir, no se reglamentó su funcionamiento, por lo cual tan sólo dos o tres departamentos habían constituido cuerpos organizados para este fin. Al no haberse expedido la reglamentación y la normatividad específicas para el tema de prevención y manejo de desastres, tampoco se disponía de las herramientas para la asignación presupuestal del caso, para la

delegación de responsabilidades y para el establecimiento de funciones para la puesta en marcha de los Comités. Menos aún se habían determinado las relaciones entre los organismos de los diferentes niveles territoriales ni las responsabilidades de cada nivel según las circunstancias, De ahí que el Comité Nacional de Emergencia sólo se había reunido en 1983 con motivo del terremoto de Popayán para expedir normas específicas para su manejo; este tampoco se convocó en el transcurso del año desde que se inició la reactivación del Volcán del Ruiz hasta su erupción.

Se disponía adicionalmente de normas específicas para los organismos operativos, la Defensa Civil y la Cruz Roja Nacional. Algunas instituciones de índole científica especializada como INGEOMINAS, HIMAT, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto Geofísico de los Andes y Ministerio de Comunicaciones tenían en su normatividad aspectos relacionados con las funciones específicas que les eran inherentes, pero de ninguna manera en cuanto a la responsabilidad sobre las diferentes etapas que supone el manejo de riesgos y de emergencias de esta naturaleza y envergadura.

En virtud de la magnitud de los daños ocasionados por la avalancha, el Gobierno Nacional declaró tan sólo el 24 de noviembre el estado de emergencia en el país, con una vigencia de treinta y cinco días, mecanismo a través del cual el Presidente de la República quedaba facultado para expedir toda la legislación que se requiriera para atender la situación.

Como primera medida derivada de la declaratoria de emergencia se creó ese mismo día el Fondo de Reconstrucción RESURGIR, conformado por el Gerente, el Director Ejecutivo y una Junta Directiva integrada por el Presidente de la República y cinco miembros más, como un establecimiento público financiado primordialmente con aportes del presupuesto nacional, empréstitos y donaciones nacionales o del exterior, cuyo objetivo fue "la financiación de las actividades y obras que requiera la rehabilitación social, económica y material de la población y de las zonas afectadas por la actividad volcánica del Nevado del Ruiz".

Posteriormente, el 29 de diciembre de 1.985 se ampliaron los objetivos del Fondo RESURGIR al expedirse el Decreto 3857, mediante el cual se estableció que el Fondo, "sin perjuicio de las atribuciones propias de las entidades públicas ., coordinará las actividades de construcción de vivienda, servicios públicos, equipamiento comunitario y otorgamiento de crédito y de garantías que aquellas emprendan en las regiones y para las personas directamente afectadas por la actividad volcánica del nevado del Ruiz". Además, estableció que "Corresponde también al Fondo de Reconstrucción RESURGIR ... coordinar las actividades de las entidades privadas que hayan recibido o reciban donaciones con destino al alivio de los daños que ocasionó la actividad volcánica del Nevado del Ruiz".

Debido a la complejidad de los efectos que produjo la avalancha al ocasionar la destrucción de una ciudad que congregaba una multiplicidad de servicios para la población de una vasta región, el Gobierno expidió además múltiples normas para regular diferentes situaciones de las personas, de sus bienes, de la economía, fiscales, crediticias y para los programas a ser ejecutados.

De interés para el presente trabajo son en especial las regulaciones que se refieren a la condición de las personas denominadas en ese entonces 'damnificados' y a la construcción de viviendas para estos.

Para la distribución de las ayudas provenientes de diferentes fuentes que recibió RESURGIR, la Resolución 16 del 13 de marzo de 1 986 reglamentó la calificación de damnificado, En esta se incluyeron: los sobrevivientes de la zona de desastre previamente identificada, las personas que comprobaran que derivaban su subsistencia y fuente de empleo de los municipios de la zona declarada de desastre y los estudiantes que demostraran que durante el año de la avalancha se encontraban estudiando en la zona de desastre. En esta categoría se incluyeron también otras personas que tenían intereses económicos en la región, pero que no se señalan en este trabajo ya que no fueron beneficiarios de los programas de vivienda del Plan de Reconstrucción, solo es de interés acotar que se incluyeron aquellas personas naturales o jurídicas propietarias de inmuebles en la zona de desastre y aquellos

propietarios que debieron desalojar el inmueble por orden de la autoridad.

El Acuerdo 009 del 25 de junio de 1.986 aclara que los auxilios que se destinaron a los programas de vivienda del Fondo no tenían como objeto indemnizar los daños o perjuicios ocasionados, sino solucionar el déficit de vivienda derivado de la tragedia. En esta norma se definieron, además, dos modalidades de apoyo para quienes requerían de vivienda: la entrega en propiedad de una solución de vivienda incluida dentro de los programas del Fondo y la entrega de un auxilio para aquellas personas que decidieran radicarse en lugares diferentes a aquellos donde se realizaban programas de vivienda, auxilio que se destinaría a la adquisición de vivienda, lote o pago de mejoras, o al pago de la cuota inicial.

Cabe aclarar que la normatividad no estableció diferenciación alguna en los beneficios para la población afectada según su origen urbano o rural, o según el lugar escogido para la ubicación de la vivienda, pero en el Plan de Recuperación se diseñaron modalidades diferenciadas para los sobrevivientes que decidieron asentarse en área rural, como fueron las Granjas y Aldeas Comunitarias y las Empresas Asociativas. En Lérida los principales programas de esta índole fueron Iguacitos y Bledonia. En el primer caso, RESURGIR adquirió un predio de 1.050 hectáreas para el asentamiento de 66 familias y dotó una franja de terreno con los servicios públicos esenciales: acueducto, alcantarillado, red eléctrica y vías, sin que se hubiera proyectado un plan estructurado de vivienda.

En la Hacienda Bledonia, en conjunto con el PNUD y el ICT se otorgó apoyo a 28 familias propietarias del predio que resultó parcialmente afectado por la avalancha, familias que conformaban una empresa asociativa agrícola desde antes de la tragedia. Dentro del programa de prevención de riesgos se acordó con las familias la reubicación de sus viviendas en la parte alta de la hacienda y se convino la demolición de las casas localizadas en el sector vulnerable del predio, con el compromiso de que no se volverían a construir viviendas en estos terrenos, compromiso que, como pudo corroborarse durante el trabajo de campo, se ha cumplido hasta ahora. No obstante, allí, al igual que en

otras urbanizaciones para damnificados del área, ha cambiado la composición de la propiedad, pues los descendientes de los propietarios originales han migrado hacia otros lugares y han vendido sus derechos en la hacienda

Es conveniente recordar que a los once días de ocurrido el desastre, es decir, el 21 de noviembre, se creó el Fondo RESURGIR con el fin de financiar las actividades de rehabilitación y reconstrucción

El derecho al auxilio de vivienda por parte de RESURGIR se reconoció a quienes perdieron su vivienda permanente por causa de la avalancha, fueran propietarios o arrendatarios, inquilinos, aparceros (trabajador rural que establece un acuerdo o pacto con el propietario del predio para la explotación de la tierra en compañía, los tipos de arreglo en la aparcería varían de una región a otra) o usufructuarios, o a "quienes deban desalojar o demoler la vivienda por orden del Fondo de Reconstrucción RESURGIR, por estar ubicados en áreas de peligro o de riesgo"

"Cada grupo familiar compuesto por el padre, la madre, los hijos y demás parientes que habitaban una misma vivienda antes del 13 de noviembre de 1.985, tendrá derecho solamente a una vivienda o al auxilio" anteriormente mencionado.

Debe anotarse que la restricción para la venta de la vivienda que se adjudicaría se limitó a un año.

No puede desconocerse que la cooperación nacional e internacional fue inmensa pero, ante la ausencia de organización y de normatividad, con el transcurrir de los años se plantea en forma reiterada que esta no fue adecuadamente manejada.

VIII. EL PROGRAMA DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION DEL AREA AFECTADA POR EL RUIZ

Con base en las herramientas que le suministró la legislación de emergencia RESURGIR emprendió el diseño del Programa para la Recuperación y Reactivación de las Zonas Afectadas por la Actividad Volcánica del Nevado del Ruiz, el cual se estructuró en torno a diez sectores de actividad: prevención de riesgos, tratamiento social y comunitario de damnificados, relocalización de población, recuperación económica, salud, educación, acueductos y alcantarillados, transporte, energía eléctrica y comunicaciones.

El componente de prevención de riesgos del plan tuvo en primera instancia el objetivo de impedir que la población se asentara nuevamente en el territorio considerado como vulnerable dentro del mapa de riesgos del volcán y, en previsión de un evento mayor o de un evento de cualquier otra índole, establecer un sistema de monitoreo, de alarma y de comunicación, con todo el equipamiento humano, técnico y de infraestructura para dar tranquilidad a la población.

Además, como uno de los aprendizajes de la tragedia vivida, comenzó a gestarse en el Plan la concepción de un sistema nacional de prevención de calamidades, para lo cual RESURGIR aunó esfuerzos con el PNUD, organismo que dentro de su plan de cooperación para la recuperación postdesastre había incluido el apoyo a la creación de un ente sistémico para la prevención de desastres hacia el futuro.

En cuanto al programa de tratamiento social y comunitario, este comprendía desde la atención durante el período de alojamiento transitorio hasta la reconstrucción del tejido de relaciones sociales roto por la destrucción de Armero, incluyendo la organización y participación de la comunidad en el proceso de reconstrucción. Pero finalmente este se centró en los procesos de censo, identificación, carnetización y selección de personas para la asignación de vivienda y de otros beneficios, situación que luego tuvo una fuerte repercusión sobre el

desarrollo posterior del plan general de reconstrucción y en particular sobre el plan de vivienda.

La carnetización en especial fue una labor dispendiosa, polémica y discutible que absorbió buena parte del esfuerzo del equipo social y que pronto se convirtió en fuente de conflictos y resquemores por la inexperiencia en situaciones de magnitud comparable, la falta de organización para dar respuesta oportuna y adecuada al caos creado, por la falta de criterios para saber a quién y, sobre todo, para saber par qué se otorgaba un carnet, por la falta de control para impedir que personas ajenas a la zona del desastre se hicieran pasar por sobrevivientes de Armero; de ahí la dificultad para seleccionar a las personas que realmente resultaron de alguna manera lesionadas en su salud o bienes, pues cada día crecía el número de personas que solicitaban atención, además de que incidió notoriamente en la pérdida de credibilidad frente al plan de reconstrucción.

Adicionalmente, durante las primeras semanas después del evento se produjo en la zona del desastre el flujo y reflujo de población por dos razones: la primera, porque a causa de la desorganización y desorientación inicial, las personas rescatadas fueron enviadas a los más diversos lugares del país, quedando en muchos casos familias dispersas en lugares en extremo distantes, mientras que las familias de armeritas que no vivían en la zona se desplazaron hacia esta para conocer la situación. En segundo lugar, porque ante la dispersión y falta de información fidedigna acerca de lo acaecido, los sobrevivientes y sus familiares iban y venían en busca de sus allegados.

Finalmente según informe de RESURGIR se expidió carnet a 9 235 jefes de hogar, para un total de 28 317 beneficiarios dispersos por todo el país; de estos aproximadamente unos 1 000 correspondían a afectados del Departamento de Caldas. En Lérica se entregaron 1 013 carnets para 2.845 personas. El promedio de personas por hogar era de tres, cifra inferior al promedio nacional que se estima en alrededor de cinco personas, debido precisamente a los fallecimientos producto de la catástrofe.

Por grupos de edades los menores de 5 años representaban el 14.2% de la población carnetizada, le seguían en su orden el grupo de 6 a 11 con 13.5% de participación, luego el de 12 a 18 años con el 16.2%, de 19 a 24 años el 13.7% y de 25 años en adelante 42.3%, lo que significa que el 57.7% de la población censada eran menores de 25 años

Del total de la población carnetizada el 87.3% se había localizado en casas de familiares y amigos o estaban en arrendamiento, mientras que sólo el 12.7% estaba en albergues. De 35 albergues organizados, 10 funcionaban en instalaciones educativas, lo cual tuvo posteriormente consecuencias tanto sobre los afectados como sobre la población nativa, ya que allí debieron suspenderse las actividades escolares durante varios meses, con lo cual se agravó la situación de los antiguos residentes y de los sobrevivientes pues, además del hacinamiento que conlleva este tipo de solución provisional, los niños deben permanecer entonces durante todo el día en el lugar de vivienda

Otros albergues se conformaron con carpas entregadas por donantes, en las cuales la situación durante las primeras semanas después del desastre fue caótica, sobretodo por la total ausencia de servicios públicos indispensables; sin embargo, poco a poco fue organizándose la comunidad y la atención de las diferentes instituciones, se construyeron servicios sanitarios, lavaderos y cocinas comunitarios y se entregaron los enseres domésticos mínimos para la subsistencia, con lo cual la vida comenzó a tomar un curso relativamente aceptable. Aunque con dificultades, se establecieron relaciones sociales y culturales entre los albergados, por lo cual cuando se comenzaron a entregar las viviendas definitivas estos se vieron confrontados con un nuevo proceso de ruptura y reinicio de una nueva vida en comunidad, ya que pocas veces coincidieron los residentes de un albergue en un mismo grupo de solución de vivienda.

El programa de reasentamiento coordinado por RESURGIR construyó, en conjunto con las entidades cooperantes nacionales e internacionales, 4.521 viviendas, con una mayor concentración en el municipio de Lérida donde se levantaron 1.868 soluciones habitacionales; este asentamiento fue seleccionado como el principal obedeciendo a criterios de reducción de riesgos, aspectos económicos,

sociales y políticos y contempló la realización de obras de cubrimiento regional con miras a reconstituir el núcleo territorial que había sido Armero para el norte del Tolima. Este aspecto fue uno de los más controvertidos en relación con el Plan, como se verá más adelante

En el Plan se fijaron algunas políticas para las entidades cooperantes en planes de vivienda en primer lugar debían ser coordinadas por RESURGIR, además, debían tener en cuenta a los sobrevivientes como mano de obra para generar empleo y, exigir hasta donde fuera posible el trabajo comunitario.

Otros programas incluidos en el Plan de reactivación fueron el de recuperación económica, que comprendió recuperación y adecuación de tierras, apoyo a la producción, adquisición y adjudicación de tierras a través de la constitución de asociaciones de producción, todos ellos con el objetivo fundamental de contribuir a la generación de empleo, y, programas de educación y salud, acueductos y alcantarillados, energía eléctrica, transporte y comunicaciones, recuperación de la infraestructura afectada y restablecimiento de servicios de atención a las personas en estos campos, en procura del rápido restablecimiento de condiciones de normalidad para los afectados directos e indirectos

El programa de recuperación económica previó la construcción de una ciudadela industrial y de otras obras conducentes a la activación económica de la zona y a la sustitución de los servicios existentes en Armero tales como el Terminal de Transportes y el Matadero Municipal

Como hecho relevante debe mencionarse que, para impedir una nueva ocupación del área urbana de la ciudad desaparecida, mediante Decreto del Gobierno Nacional esta fue declarada Monumento Nacional y Parque Nacional de la Esperanza. Igualmente se dictaron normas para que no fuera ocupada con vivienda la totalidad del área afectada por la avalancha.

IX. PROGRAMA DE RELOCALIZACION DE POBLACION

El papel de RESURGIR en los proyectos de vivienda consistió inicialmente en la coordinación de las instituciones que intervinieron como cooperantes para esta actividad del Plan de Rehabilitación y Reconstrucción, el establecimiento de políticas y la fijación de criterios técnicos y requisitos para los conjuntos de vivienda tales como lugar de localización, área del lote y área de construcción, calidades de los materiales, cumplimiento de normas como la de sismoresistencia, mecanismos de financiación de la vivienda, incluida la financiación por parte del adjudicatario y , en el caso de Lérida, el diseño y construcción de la infraestructura básica para la conformación de la Ciudadela Lérida Regional

Dentro de las políticas inicialmente diseñadas se otorgaba gran importancia en el programa a la participación de los adjudicatarios de vivienda en la toma de decisiones sobre esta y en la autoconstrucción, o, por lo menos, a la participación en forma parcial, con miras sobre todo a contribuir a la generación de fuentes de trabajo. También se recomendó, en forma general, privilegiar el uso de materiales constructivos disponibles en la zona a fin de activar la economía de la región y respetar la tipología de vivienda usual en la región. Igualmente se recomendó la búsqueda de homogeneidad entre los beneficiarios de los diferentes tipos de vivienda para facilitar su integración al proyecto y al entorno social seleccionado como nuevo lugar de residencia.

Por sugerencia de algunas entidades cooperantes, RESURGIR propuso a estas que se cobrara el 5^o% del costo de la vivienda a quienes se beneficiaran de los programas respectivos, con miras a constituir con estos recursos un Fondo Rotatorio a ser manejado por la comunidad, para el mejoramiento del espacio público y la ejecución de obras de interés comunitario en los diferentes barrios.

Entre los lineamientos generales establecidos por RESURGIR para la adjudicación estuvo el de reubicar en forma prioritaria a quienes se encontraban concentrados en centros educativos o en áreas institucionales a fin de que estos recuperaran prontamente su función

propia y en segundo lugar, a quienes hubieran obtenido alojamiento provisional donde familiares o en arrendamiento

Entre las políticas de RESURGIR para los diferentes planes de vivienda del Programa de Reconstrucción se determinó que debía otorgársele a los planes de vivienda un tratamiento integral, haciendo énfasis en la participación comunitaria y en la conveniencia de la autoconstrucción. Igualmente se recomendaba tener en cuenta las diferencias culturales y socioeconómicas existentes entre la población damnificada

Las sugerencias para la urbanización propuestas por el ente coordinador del Programa de Reconstrucción eran que los lotes debían tener una extensión de cerca de 200 metros cuadrados y prever un área construída de 60 metros en promedio, para una densidad no mayor de 35 a 40 viviendas por hectárea. Cada barrio debía incluir entre sus servicios por lo menos un salón comunal

En cuanto a las promotoras (denominación que se dio a las entidades cooperantes para la construcción de vivienda) el Gobierno Nacional les dejó autonomía para seleccionar los beneficiarios de sus respectivos programas, aunque debían acogerse a los criterios de selección fijados por el Fondo RESURGIR que se acaban de indicar.

El programa de servicios regionales de RESURGIR buscaba implementar en Lérída alrededor del 75% de los servicios relacionados con el sector productivo que habían existido en Armero.

En resumen, RESURGIR coordinó la construcción de 4.521 viviendas en todo el país y en la reconstrucción intervinieron 32 entidades cooperantes, además del mismo RESURGIR, entidad que finalmente decidió ocuparse en forma directa de la construcción de un núcleo de viviendas en el nuevo Lérída. De esas 32 entidades, 19 participaron en el Departamento del Tolima con un total de 55 programas, 38 en áreas urbanas y 17 en área rural. En este Departamento se construyeron en total 2 967 soluciones, de las cuales 1 868 correspondieron a Lérída.

Para la ejecución de la parte más importante del programa de vivienda RESURGIR adquirió 126 8 hectáreas de terreno en la meseta de

Lérida, predio situado a un costado de la ciudad antigua, pero separado de esta por una quebrada y una franja desocupada de terreno, otras entidades como el Instituto de Crédito Territorial - ICT aportaron el terreno para adelantar su proyecto de vivienda en el mismo poblado pero en un sector distinto al elegido por RESURGIR

En cuanto a los dos proyectos de vivienda que son objeto de esta investigación, el que asumió directamente RESURGIR fue de 430 viviendas, mientras que el del ICT – PNUD fue de 170 unidades. Como se había mencionado, frente a la dificultad de abarcar en el tiempo disponible para el trabajo todos los proyectos de esta índole que se ejecutaron, se decidió analizar estas dos urbanizaciones en Lérida. Para esta escogencia pueden señalarse las siguientes razones:

- En primer lugar, como consecuencia del conocimiento que se tenía de Lérida, existía la noción de que en términos generales uno de los dos proyectos había logrado mucha estabilidad y el otro era quizá el menos estable de todos
- En segundo lugar, los investigadores disponían de un buen nivel de información sobre ambos casos
- En tercer lugar, uno de ellos se construyó en un lote muy cercano al centro de Lérida antigua, al borde de la carretera principal, mientras el otro queda bastante lejos del centro.
- Finalmente, se consideró que, para efectos del análisis comparativo era relevante contrastar dos planes ejecutados con la participación de entidades gubernamentales, aunque uno de ellos hubiera tenido el apoyo directo del Programa de las Naciones Unidas.

Debe tenerse presente que las políticas y programas globales del Gobierno afectaron de manera similar a todos los programas de vivienda para los sobrevivientes de Armero y Chinchiná; en particular las familias asentadas en Lérida recibieron en forma semejante los beneficios y los problemas derivados de la acción allí adelantada por RESURGIR.

Sin embargo, cada proyecto tuvo características físicas peculiares y le imprimió su propio manejo diferenciado de los demás, de forma tal que solamente un análisis detallado y en profundidad de todos ellos permitiría resaltar las ventajas y desventajas de cada uno, lo cual estaba por fuera del alcance y de las posibilidades de este documento

X. PROGRAMA LERIDA REGIONAL

Desde los primeros días posteriores al desastre de Armero había unidad de pensamiento en torno a la necesidad de reemplazar a esta población como "ciudad regional", es decir, como centro de servicios para el norte del Tolima.

Aunque no se obtuvo un documento que tratara explícitamente el tema, el primer criterio que se abrió paso para el manejo de la reconstrucción, fue el de que esta se centrara en territorio del municipio de Armero y se señaló entonces a Guayabal, pero RESURGIR lo descartó argumentando que estaba muy próximo a la zona de máximo riesgo. Por ello, después de un análisis de todo el territorio del norte del Tolima, en el cual prevaleció el criterio de que el sitio se localizara por fuera del mapa de amenazas del Volcán del Ruiz, y en el que se privilegió la ubicación sobre el eje vial que unía a Ibagué con Honda, finalmente RESURGIR determinó que Lérída era el lugar que mejor satisfacía dichos requisitos. La única referencia a esta decisión a la que se tuvo acceso, que fue el Programa para la Recuperación y Reactivación de las Zonas Afectadas por la Actividad Volcánica del Nevado del Ruiz, presentado por RESURGIR en marzo de 1986, menciona que para la selección de Lérída se tuvieron en cuenta criterios de riesgo, económicos y políticos.

No obstante, la ciudad de Lérída fue seleccionada para el mayor reasentamiento poblacional pese a que el mismo RESURGIR, al elaborar un índice de desarrollo urbano en el cual se tomaron en consideración la infraestructura disponible y los servicios con que contaba cada centro poblado, Lérída, entre todos los municipios del Norte del Tolima, ocupó el último lugar; mientras que Armero, antes de su desaparición se ubicaba en segundo lugar con un índice de 152.6, Lérída solo obtuvo un índice de 34.4.

Ello de por sí ya implicaba una gran dificultad para llevar a buen término el proyecto de sustitución del rol que para la región desempeñaba la ciudad desaparecida, tanto por el bajo índice de desarrollo que ostentaba Lérída como por el tipo de cultura que allí se había

desarrollado pues en Lérída imperaba un estilo de vida semirural sin desarrollo industrial, con una pobre presencia institucional y de servicios y más aún con escasa relación con la moderna tecnología agrícola que había propulsado la pujanza de Armero. Por esas y otras razones, la elección de Lérída fue y continua siendo discutida y discutible,

Generalmente el crecimiento de los poblados en Colombia se produce en torno al centro del mismo ya que allí se localizan las áreas institucionales y comerciales y este era el caso de Lérída, sin embargo el área urbanizada por RESURGIR para la construcción del mayor núcleo de población rompía con este esquema, pues la nueva Lérída se desarrolló básicamente hacia un costado, por lo cual se crearon grandes disfunciones frente a la vida institucional y comercial, agravado por la carencia de transporte público, además, igualmente quedó separada del centro del poblado por una barrera natural constituida por una quebrada y por una franja de terreno deshabitada. Además, entre la ciudad antigua y el lote para el nuevo desarrollo está ubicado el cementerio, lugar que invariablemente se ubica en el poblamiento tradicional por fuera del centro poblado y constituye un límite natural al crecimiento en su dirección, dada su connotación cultural y religiosa. Pero desde un comienzo hubo críticas con el argumento de que la nueva ciudad de Lérída ha debido tener un diseño que permitiera una mayor integración con el núcleo urbano de Lérída antigua.

Otro factor que se señaló entre quienes se oponían a la consideración de Lérída como centro regional en sustitución de Armero fue el desempleo crónico que caracterizaba a dicha ciudad, lo cual implicaba que la llegada masiva de pobladores conduciría a una competencia por los escasos puestos de trabajo.

Además, en concepto del Concejo Municipal de la época y de los pobladores del municipio, con la urbanización del terreno elegido se perdió para la agricultura la mejor área de cultivo de que se disponía en cercanías del área urbana del municipio. Antes del Plan este terreno era un gran cultivo de arroz.

Con la idea de desarrollar la Ciudad Regional del norte del Tolima, con capacidad para albergar 2.800 familias, se dotó a Lérída de la

infraestructura urbana requerida para la localización de las viviendas programadas, 1 868 finalmente, de todos los servicios necesarios, acueducto, alcantarillado, vías, energía eléctrica, salud, educación, instalaciones institucionales, recreación, cultura, asuntos comunitarios, mercado y espacio público. Se proyectaba desarrollar en Lérída el 75% de los servicios relacionados con el sector productivo que existían en Armero, En forma complementaria RESURGIR realizó importantes inversiones en la construcción de una zona industrial en Lérída, consistente en la urbanización de una extensa área de lotes con servicios para proyectos industriales

Debe anotarse que tanto el concepto urbanístico y la concepción de Lérída Regional, así como la celeridad y efectividad en la ejecución del programa de las obras físicas para el reasentamiento en Lérída tuvieron reconocimientos internacionales de diversa índole.

X. 1. URBANIZACION CONSTRUIDA POR RESURGIR EN LERIDA.

Aunque la norma que creó a RESURGIR no le otorgó facultades para intervenir en la construcción de viviendas, el Fondo resolvió involucrarse en la construcción mediante un plan de 430 casas unifamiliares en Lérída, realizado por firmas constructoras privadas.

El lugar seleccionado para la construcción de este grupo de viviendas denominado RESURGIR Nueve, fue al sur en el extremo libre del lote destinado para la Ciudadela Nueva Lérída, a continuación del lugar donde ya se habían asignado lotes para las demás entidades cooperantes.

Las viviendas de esta urbanización disponen de 200 metros cuadrados de lote y 38 metros cuadrados de área construída. Constan en su diseño original de un área social, dos alcobas, cocina y baño. Los muros se levantaron en bloque de cemento mediante el sistema tradicional constructivo y la cubierta en teja eternit .

En la adjudicación de las viviendas, según información de diferentes fuentes, no se aplicaron todos los criterios que se habían fijado por parte del mismo RESURGIR, probablemente a causa del agudo problema social que se había suscitado en la región por las deficiencias en la atención a los afectados, por la suspensión de la carnetización de muchas personas que aducían ser damnificados, algunos de ellos ubicados aún en campamentos al cabo de varios meses, por la demora en el inicio de varios planes y por la inconformidad con el cobro parcial de algunas de las viviendas, entre otros

Aunque RESURGIR había recomendado que se seleccionaran los adjudicatarios dentro de algún nivel de homogeneidad para facilitar el entendimiento y la convivencia entre sus moradores, de las entrevistas se desprende que a última hora se incluyeron en el programa del Fondo básicamente los grupos familiares o personas que no habían sido recibidos o aceptados en otros programas por no cumplir algún requisito, bien fuera por no constituir un hogar de varios miembros (por ejemplo, casos en los que quedó una persona sola, o sólo uno de los padres y un hijo, o tío y sobrino, e inclusive parejas conformadas con posterioridad a la ocurrencia del evento en las cuales por lo menos uno de ellos era damnificado), o por otras razones

Entre las características de la población beneficiaria de estas viviendas sobresalen, según las autoridades del municipio, su bajo nivel de ingresos, su ocupación prioritariamente en actividades del sector informal y su bajo nivel educativo. Los funcionarios y varios beneficiarios de otros programas que fueron entrevistados coinciden al afirmar que allí se concentró el mayor grupo de no damnificados, quienes provenían de Guayabal y por tal razón utilizaron su cédula expedida en Armero para hacerse pasar por víctimas y obtener los beneficios ofrecidos .

Además los favorecidos provenían de diferentes situaciones de alojamiento transitorio, es decir, que no se habían establecido nexos previos entre las personas, como fue el caso de varios de los programas que comenzaron a atender a quienes habrían de ser incluidos en su plan desde el lugar de alojamiento provisional, lo cual fomentó el establecimiento de relaciones entre la comunidad y alguna participación en decisiones sobre la construcción. Ya se ha señalado

que el equipo social que se conformó dentro de la estructura de RESURGIR se dedicó prioritariamente al proceso de carnetización y tuvo poco contacto con los equipos técnicos, como lo afirma Magdalena Barón, directora de la División de Desarrollo Social de esta entidad:

“Otro de los problemas grandes de RESURGIR fue el haber centrado la mayor parte del trabajo en la reconstrucción de Lérída. Esto en parte se debió a la prioridad que Pedro Gómez, como urbanizador, le dio. Como la construcción era un proceso lento, el resto de los programas quedaron sin la fuerza que requerían y siempre se estaba a la espera de una ciudad perfectamente planificada. De esta manera no se respondía a las necesidades inmediatas las cuales fueron tratadas de manera muy paliativa y asistencial. Convertir esas acciones en elementos en función del programa mayor era el gran obstáculo.

Hubo igualmente en RESURGIR una falta de integración entre los distintos programas. Este hizo que cada quien trabajara en cajones separados sin interesarle el trabajo interdisciplinario. .”¹

El barrio queda distante unas veinte cuadras del centro de Lérída, adonde para llegar se debe atravesar toda la ciudadela y el terreno despoblado a lado y lado de la quebrada divisoria entre el antiguo y el nuevo Lérída.

En el Plan de Recuperación se contempló explícitamente la participación de los afectados en las decisiones respecto al programa de reasentamiento poblacional y en la construcción de las viviendas ; sin embargo este propósito no se cumplió ni en el diseño del programa de vivienda ni en el caso de los planes de vivienda construídos por RESURGIR; las razones para ello las explica Pedro Gómez en entrevista concedida a María del Rosario Saavedra en 1994 y de la cual se transcriben las frases más relevantes en torno a su explicación sobre la ausencia de consulta a la comunidad involucrada:

¹ SAAVEDRA A., María del Rosario. DESASTRE Y RIESGO Actores Sociales en la Reconstrucción de Armero y Chinchiná. Santa Fe de Bogotá. Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP. 1996. p. 184

Yo no creo que en una situación como la que se vivió en Armero, se pudieran aplicar las teorías usuales de la participación de la comunidad. Es ridículo pensar en eso. Porque la gente estaba enloquecida no estaba en capacidad de opinar sobre lo que le gustaba y su única preocupación era que apareciera el ser querido...”²

El equipo social de RESURGIR -que no estaba concebido en el Plan inicial del Fondo- se fue creando sobre la marcha de acuerdo a las necesidades de atención inmediata para la emergencia, en especial la carnetización y el manejo de los sobrevivientes, pero durante todo el tiempo realizaron su labor en forma aislada y con poco contacto con los equipos técnicos de los demás programas

X.2. CIUDADELA “EL JARDIN” CONSTRUIDA POR EL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.

X.2.1. Proceso de Conformación del Asentamiento.

Desde los primeros días posteriores a la destrucción de Armero el Instituto de Crédito Territorial inició un programa de construcción de 75 “viviendas transitorias” en Lérda en un lote adquirido tiempo atrás para sus programas regulares de vivienda social

La idea fue construir en forma rápida alojamientos mínimos que después deberían ser complementados para convertirlos en viviendas permanente. Estas viviendas transitorias fueron ocupadas por 75 familias sobrevivientes de Armero en enero de 1986, es decir, en un tiempo muy corto respecto a la destrucción de su habitat.

Estas casas se erigieron en lotes de 72 metros cuadrados, con un área construída de 36 metros cuadrados y constaban de dos habitaciones y un área múltiple, edificadas con estructura metálica, muros de ladrillo.

²Idem. Págs. 185 y 186

piso en concreto y cubierta de zinc; los servicios de agua potable, sanitarios y cocina eran comunales, el agua fue conducida al comienzo por carrotanques, pero muy pronto se construyó un pozo de 300 metros de profundidad dentro del lote de la urbanización. Las redes de energía, acueducto y alcantarillado se tendieron meses más tarde

Como el Instituto disponía de un lote de cinco hectáreas en ese lugar, en enero de 1 986 presentó al PNUD una propuesta para realizar un programa de 200 viviendas en Lérída, 30 de ellas en Bledonia, área rural de Lérída, partiendo en su propuesta de las 75 viviendas transitorias ya edificadas.

Para este efecto se instalaron en el lote 73 carpas de gran tamaño – 50 metros cuadrados- donadas por Naciones Unidas, a las cuales se dotó de piso duro y luz eléctrica mediante la instalación de diez generadores. Hubo en ello el objetivo explícito de ubicar a los beneficiarios de las viviendas al lado del lugar donde estas iban a ser construídas.

En marzo de 1 986 se establecieron allí 73 familias ya seleccionadas para el programa de vivienda definitivo y desde ese momento se constituyó un equipo de ocho profesionales de las ciencias sociales, el cual desempeñó un papel preponderante durante la ejecución del proyecto y hasta meses después de su conclusión.

El proyecto fue planteado dentro de una concepción de generación de empleo para los beneficiarios de la vivienda; por tal razón se programó inicialmente bajo la modalidad de autoconstrucción y autoproducción de elementos para la obra.

Desafortunadamente transcurrieron varios meses sin que RESURGIR diera luz verde al proyecto puesto que no había concluído el diseño de su plan general para Lérída y en principio no era partidario de la construcción de la urbanización en el lote del ICT.

Ante esta situación, cuando en mayo de 1 986 se suscribió el Convenio ICT – PNUD, se decidió iniciar la obra inmediatamente, pero ya no por autoconstrucción sino a través de contratistas, a los cuales se les impuso el compromiso de emplear el máximo posible de personas

adjudicatarias del proyecto. Además, como parte del programa global de Naciones Unidas en la zona del desastre, se creó con los participantes en el programa una empresa asociativa para la producción de bloques, en la cual se produjeron los bloques que se utilizaron en la construcción.

Meses después, durante el mes de julio RESURGIR se vinculó al Convenio ICT – PNUD.

Las viviendas se construyeron en bloque de cemento, sobre un lote de 100 metros cuadrados, un área de 58 metros cuadrados de construcción: constaban de dos habitaciones, área social, baño, cocina, patio con lavadero y estructura para la construcción posterior de segunda planta; se entregaron sin acabados para que cada familia las concluyera a su conveniencia.

En el mes de octubre de 1986, cuando aún no se habían instalado los servicios públicos, las familias seleccionadas ocuparon las viviendas ante el temor y la amenaza de que podrían ser invadidas por familias a las cuales no se les había resuelto todavía el problema de alojamiento permanente. En ese momento se levantaron las carpas que estos habían ocupado.

Mientras tanto se fueron instalando las redes de servicios públicos para la totalidad del barrio El Jardín, incluidas las viviendas definitivas y las transitorias. Como se había programado, se intentó desalojar temporalmente a las familias de las viviendas transitorias para hacer las reformas y adiciones proyectadas a fin de convertirlas en viviendas definitivas, pero las familias se negaron a salir y debió adelantarse todo el proceso con las casas ocupadas.

Contrario a lo esperado, la absoluta mayoría de las familias ubicadas en las viviendas transitorias se radicaron en ellas en forma definitiva sin cambiar de vivienda.

Así, en enero de 1987 concluyó la construcción de los espacios para baño, cocina y lavandería de las viviendas transitorias y durante los

meses siguientes se construyeron, además, andenes sardineles, alumbrado público y la base de recebo para todas las vías del barrio

Es importante destacar que el programa de construcción estuvo acompañado todo el tiempo por un trabajo intenso del equipo social del proyecto, el cual promovió la organización y la participación comunitarias, entre otros, para la toma de decisiones en cuanto al tipo y diseño de las viviendas. De mayor significación aún fueron los programas de empleo a través de la creación de microempresas, cooperativas, créditos productivos, capacitación, readaptación y rehabilitación laboral que adelantó el PNUD en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, el Servicio Nacional de Empleo - SENALDE, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Departamento Administrativo de Cooperativas - DANCOOP, el Instituto de Seguros Sociales - ISS y el Comité de Cafeteros; en todos ellos se hizo énfasis en apoyar a las familias de la ciudadela El Jardín. Es indudable que todas estas acciones tuvieron una gran repercusión en la pronta recuperación, estabilización y desarrollo de las familias y de la urbanización

Pero también debe anotarse que muchas familias del barrio se mostraron renuentes a trabajar en la obra, e inclusive en otros oficios por razones varias; en general se asevera que la concepción paternalista, proteccionista y asistencialista de los agentes nacionales y extranjeros cooperantes en la reconstrucción fomentó la adopción de una actitud de pasividad entre los afectados y aún su deterioro. Se debe mencionar que una porción importante de los programas de otros cooperantes no exigía participación alguna por parte de sus beneficiarios, ni contraprestaciones, ni compromisos de algún tipo, lo cual desestimuló a los integrantes de programas que si lo exigían, como el del ICT - PNUD.

Entre las principales características de la situación de damnificado después de una catástrofe como la de Armero, se destacan: la pérdida de autonomía, el aislamiento y la desorientación ante el cúmulo de pérdidas, que en el caso que nos ocupa abarcó, todas las esferas de la vida cotidiana –pérdida de familiares, de la vivienda con toda su dotación y de otros bienes, pérdida del hábitat, del empleo y de la

fueron una fuente de ingresos, entre otros. según consta en un informe del Director del Programa PNUD – ICT, después del desastre y por su deficiente manejo se presentó además, sensación de inseguridad a causa de la continua movilización de un sitio a otro, bien fuera por problemas de salud o en búsqueda de familiares desaparecidos, malestar por el inadecuado manejo de la emergencia y de la información acerca de sobrevivientes y por la deficiente coordinación entre las instituciones participantes, y luego, durante el tiempo de permanencia en los alojamientos transitorios, hacinamiento y aglomeración en varios albergues y soluciones provisionales de vivienda.

Por ello el acompañamiento psicosocial durante el proceso de adjudicación, construcción y traslado a la vivienda definitiva fue de enorme significación para los beneficiarios, pues facilitó su recuperación postdesastre, en especial de su autonomía y seguridad, mediante la organización de la comunidad en la Junta de Acción Comunal y en diversos Comités temáticos y la participación en las decisiones en torno a la vivienda y a la urbanización

X.2.2. Selección de Familias para el Asentamiento.

Frente a desastres de gran magnitud con destrucción de gran parte de los núcleos urbanos, no existe todavía suficiente claridad sobre los criterios a seguir para la recomposición de las redes sociales entre los pocos sobrevivientes y, por tanto, sobre la forma de efectuar la selección para la conformación de los reasentamientos que se desarrollen.

Por eso vale la pena describir algunos de los principales criterios de selección de las familias que habrían de integrar este programa de vivienda, de conformidad con los informes del equipo social constituido para la coordinación entre la comunidad y las entidades ejecutoras. Algunos de estos criterios fueron establecidos por RESURGIR y otros fueron específicos del ICT:

- Todos los aspirantes debían estar carnetizados por RESURGIR.

- Se dio prelación a las familias nucleares, es decir, con al menos un jefe de hogar y un hijo, aunque en la realidad se privilegiaron aquellas en las cuales estaban presentes ambos padres
- Se tuvo en cuenta el entorno cultural y socioeconómico de las familias a fin de lograr algún grado de homogenización en la urbanización
- Se le concedió gran relevancia a la disposición a participar en la autoconstrucción de las viviendas, así como en los procesos de autogestión y de participación comunitaria en relación con el asentamiento. Muchos residentes del barrio opinan que este fue un factor definitorio del tipo de familia que se acogió al programa.
- El ICT estableció desde el comienzo un plan de financiación de las viviendas a un plazo de 15 años, con interés anual del 12% sobre saldos y un período de gracia de tres años a partir de su entrega. La suma a ser cancelada representaba alrededor de una tercera parte de su costo puesto que, de conformidad con la normatividad que regía sus políticas de vivienda social, el ICT no podía, sin un instrumento legal, hacer donaciones. Estas medidas se complementaron con la eliminación de algunos de los requisitos para adjudicación vigentes en la legislación que regía al ICT, tales como ingreso mínimo familiar para poder acceder a esta, o la inhabilidad para optar a esta si ya se había sido adjudicatario de la entidad. RESURGIR había dejado en libertad a las entidades promotoras para establecer las pautas de financiación. Como ya se señaló, pero con la recomendación de que se cobrara el 50% de su costo para la conformación de un Fondo Rotatorio comunitario..
- La aceptación del plan de financiación fue uno de los requisitos indispensables para entrar a formar parte del programa, lo cual condujo a que en su comienzo se retiraran algunos solicitantes. Sin embargo la mayoría aceptó las condiciones establecidas por el ICT y este fue un factor preponderante para la decisión de muchas familias de participar en el programa.

No obstante cuando algunas entidades cooperantes extranjeras comenzaron a hacer pública la donación sin condiciones de las urbanizaciones construídas, se suscitó entre los beneficiados del programa ICT – PNUD la negativa a pagar por la vivienda. Esta situación creó una fuerte tensión entre la entidad promotora y los favorecidos con el programa, por lo cual el ICT se vio obligado a proceder de forma similar mediante el otorgamiento de la vivienda sin el crédito ya aceptado y pactado con los beneficiarios. Durante las entrevistas a los adjudicatarios respecto a su posición hoy día frente a la donación de la vivienda en caso de desastre, hubo unanimidad en cuanto a que se debe en todos los casos cobrar algún valor por esta, aunque no su costo total, ya que, según su apreciación, ‘lo que se recibe de regalo no se valora’, asimismo consideran que la obligación de generar algún ingreso para aportar al pago de la vivienda sirve de estímulo para la búsqueda y creación de actividades productivas o de trabajo.

Varios sobrevivientes residentes en la urbanización manifestaron en forma enfática que entre los mayores daños causados a los afectados por la tragedia de Armero fue que se les hubiera regalado todo lo que se distribuyó para su atención, sin exigencia de contraprestación, pues este tipo de medida conduce a acrecentar las actitudes de desamparo y desarraigo inherentes a este tipo de situación y genera actitudes de desmotivación, impotencia, incapacidad de reasumir el manejo de su propia vida, e inclusive, de pordioserismo, que luego resulta difícil superar; esta concepción de rechazo al regalo es concordante con muchas experiencias internacionales.

En relación con lo anterior pueden señalarse algunas características de las familias reasentadas en la Ciudadela El Jardín

- La mayoría de sus integrantes provenía del área urbana de Armero.
- Gran parte de las familias afirmó que antes vivía en forma independiente en casa propia en Armero

- En casi todos los casos se había salvado la familia nuclear completa o las pérdidas en esta habían sido mínimas
- La mayoría de las familias, antes de ingresar al proyecto ICT-PNUD se encontraban alojadas provisionalmente en casas de familiares o en arriendo.
- El nivel educativo de los residentes era bajo. Por lo general los adultos sólo habían cursado unos pocos años de educación y la mayoría de los niños, aunque se encontraba estudiando, cursaba grados inferiores a los correspondientes a su edad.
- La mayoría de las personas económicamente activas se había desempeñado antes del evento en la construcción y en la agricultura y muchas habían trabajado alternadamente en ambas actividades; igualmente había muchos ayudantes de otros oficios como comercio y mecánica.
- El ingreso familiar promedio antes de la tragedia era un poco superior al salario mínimo.
- En casi todas las familias había solamente una persona ocupada

X.2.3. Acompañamiento Psicosocial a los Beneficiarios del Programa.

Debido a lo destacado de su trabajo con la comunidad, merecen reseñarse brevemente las principales actividades que adelantó el equipo social del programa.

Con el apoyo del PNUD y el ICT, el equipo estuvo integrado por ocho profesionales de diferentes disciplinas, aunque con énfasis en psicología y trabajo social y tuvo bajo su responsabilidad las actividades de reconocimiento, diagnóstico, análisis y atención de la comunidad desde el momento en que se conformó como tal durante su permanencia en las carpas.

Su labor se inició, como ya se dijo, con una primera selección de las familias que se trasladarían a residir en las carpas y en las viviendas provisionales construidas por el ICT durante las primeras semanas posteriores al desastre. Apenas estuvieron instaladas las familias comenzó el proceso de acompañamiento y orientación a la comunidad en los aspectos psíquicos, sociales y de organización y participación comunitarias. En este proceso se apoyaron en organizaciones sociales de diferente tipo que colaboraron en la emergencia, como fueron el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC y en organizaciones estatales como el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, el Servicio Nacional de Empleo SENALDE, el Instituto de Seguros Sociales - ISS y el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP.

Fueron múltiples las actividades que adelantó este grupo y resulta difícil reseñarlas en detalle, ya que su labor consistió en responder a todas y cada una de las inquietudes de la comunidad. Se inició con su organización, la cual fue apoyada para obtener su legalización como Junta de Acción Comunal, se estructuraron varias comisiones de trabajo, por ejemplo, para la organización de las acciones de preparación de alimentos y lavado de ropa en la cocina y lavadero comunales y de vigilancia del asentamiento, se creó una guardería para la atención de los infantes y se diseñaron actividades de recreación tanto para jóvenes como para adultos, se dio apoyo a la comunidad en la búsqueda de cupos en escuelas y colegios y en la búsqueda de empleo y de fuentes de ingreso, se prestó asesoría para la obtención de créditos con miras a la creación de cooperativas, empresas familiares y microempresas; y, en general, se propulsó el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la comunidad ante las entidades en los diferentes niveles territoriales.

Es importante resaltar que el equipo social estuvo presente desde el momento inicial del programa hasta varios meses después de culminada la construcción de la Ciudadela El Jardín.

XI. EL ESCENARIO ACTUAL ALREDEDOR DEL VOLCAN NEVADO.

Si una persona desconocedora de la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en 1985 transita actualmente por su zona de influencia en los Departamentos de Caldas y Tolima, difícilmente se percatará de lo que ocurrió allí, salvo si observa en detalle unas pocas edificaciones destruidas y algunas cruces al pie de la carretera que pasa por el antiguo Armero

A pesar de varios intentos por construir nuevamente en el sitio en que estaba localizado Armero durante los trece años que han transcurrido desde la avalancha de 1985, las prohibiciones legales, el impacto psicológico aún reciente de los sucesos de entonces, el desarrollo cultural y normativo nacional y local cada vez más acentuado en materia de prevención de riesgos naturales han impedido, hasta ahora, la gestación de núcleos poblacionales que dentro de ciento cincuenta o doscientos años -que es aparentemente el período de recurrencia de las avalanchas del Ruiz- serían destruidos por una nueva erupción.

Como resultado del accionar del Gobierno Nacional, de los Gobiernos del Tolima y Caldas y de los Gobiernos locales del área de influencia del Ruiz, el escenario actual es totalmente diferente al existente antes de la erupción del volcán:

- Unas escasas viviendas y ruinas dispersas en el área afectada por la avalancha.
- Una normatividad y una cultura que permiten ser optimistas frente al futuro del área por cuanto permanece el desestímulo al desarrollo de núcleos urbanos en la zona de alto riesgo a causa del volcán.
- Un gran desarrollo de Lérída que se refleja en el crecimiento de su población en dos y media veces, ya que pasó de unos 9.000 habitantes en 1.985 a aproximadamente 25 000 en 1.988.

- Guayabal, antigua Inspección de Policía, se denomina hoy día Armero-Guayabal por ser en la actualidad la cabecera urbana del municipio de Armero, en ella se dio la segunda mayor concentración de viviendas por reasentamiento después de Lérída, también ha tenido un fuerte crecimiento poblacional y a la vez, un mejoramiento significativo en el suministro de servicios sociales y públicos a sus residentes
- Varios miles de tolimenses asentados en otras ciudades e inclusive en otros departamentos después de la destrucción de Armero
- Una población rural difícil de estimar, pero también de varios miles de personas, se vió abocada a un proceso de urbanización durante la rehabilitación del área debido a factores varios pero impulsados por el inadecuado manejo de los sobrevivientes del campo
- Chinchiná, en Caldas, con una normatividad en su desarrollo urbano que ha inhibido hasta ahora el establecimiento de asentamientos humanos en el área amenazada por avalancha del Ruiz y con una serie de reasentamientos en los que se ubicó la población caldense afectada por la erupción

XII. LERIDA A FINES DEL SEGUNDO MILENIO

XII.1. LERIDA REGIONAL.

En los años iniciales después de la avalancha Lérída se constituyó en el centro de una febril actividad constructora y de servicios para la recuperación de los afectados que decidieron establecer allí su residencia. Muchos cambios se produjeron desde la fecha del desastre hasta ahora y estos se reflejan de manera notoria en su situación demográfica: en 1985 tenía 9 368 habitantes –3 796 urbanos y 5 572 rurales- mientras que en 1988 estos habían ascendido a 16 020; el censo de 1995 indicó que contaba con 20 153 habitantes. La administración del municipio calcula que en 1998 el número de pobladores se acerca a los 25 000, cifra que se aproxima al volumen de población que tenía Armero al momento de la catástrofe.

En la actualidad la relación urbano-rural en Lérída se ha invertido; en el censo efectuado en 1995 la población urbana fue de 13 964 habitantes, en tanto que la rural sólo sumó 6 189, en consecuencia, en diez años cambió totalmente la composición demográfica de la población de Lérída, pues la población rural -que en 1985 representaba el 60% del total- hoy día representa solamente el 31%. En el análisis de este último censo también aparece como significativa la relación por sexos entre la población rural, pues mientras en el área urbana está en equilibrio la relación por sexos, en la zona rural las mujeres constituyen tan sólo el 43% de la población; ello induce a pensar que hay una elevada migración femenina desde la zona rural.

El plan de obras físicas diseñado por RESURGIR para Lérída fue ejecutado casi en su totalidad. Lamentablemente la población conserva resentimientos al afirmar que hubo mal manejo de los recursos. Para ello varios entrevistados se fundamentan en que no todas las donaciones internacionales llegaron hasta la población y en que algunas obras para las cuales había financiamiento no fueron construídas y mencionan como ejemplos la Terminal de Transporte y la pavimentación de la totalidad de las calles del nuevo Lérída.

Respecto al uso actual de la infraestructura social con la que se dotó a Lérída, vale la pena incluir algunas consideraciones expresadas por la administración municipal de Lérída. No ha habido acuerdo entre las diferentes instituciones nacionales, regionales y locales sobre la operación de los servicios diseñados, por lo cual varios de ellos no han funcionado hasta ahora a cabalidad; tal es el caso, del Hospital de Lérída, el cual aún no ha logrado que se le asigne la planta de personal prevista; en educación hacen falta 56 plazas de docentes para satisfacer la demanda y el ancianato, aunque previsto inicialmente para ancianos damnificados, se suponía recibiría luego a los ancianos de la localidad que lo requirieran, pero se ha ido clausurando y en la actualidad sólo quedan unos pocos ancianos. No hay presupuesto para su funcionamiento y las instalaciones construidas con este fin han sido adscritas al Hotel de la localidad.

Aunque se construyeron colegios en el área de Lérída nueva, estos están demasiado distantes, por lo cual hay alumnos de ambas zonas de Lérída que, de acuerdo con la Secretaria de Educación, este año no han podido estudiar. En la ciudad en 1998 quedaron por fuera del sistema educativo 1070 niños, la mayoría procedentes del barrio RESURGIR NUEVE; estos no asisten a clases por razones tales como la desintegración familiar, por situaciones de violencia al interior de la familia o por desempleo y falta de recursos, entre otros. Ya se ha señalado que hay en la actualidad déficit de plazas docentes. Algo está ocurriendo también con la calidad de la educación o con la integración de la población dentro del sistema escolar pues dentro de las pruebas que aplica el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES, los planteles de Lérída ocuparon uno de los últimos lugares en el país.

Este desfase entre las obras construídas y los requerimientos para su puesta en marcha a plenitud se originó en gran medida en el reducido presupuesto del municipio ante la inconsistencia entre el número de sus habitantes y las transferencias de recursos de la Nación a este con base en la población estimada en el censo de 1985. Según afirmación del Alcalde, apenas con posterioridad al censo de 1993 se reconoció presupuestalmente el fuerte incremento de población del Municipio.

En el tiempo comprendido entre la finalización en marzo de 1.989 del programa desarrollado por el Gobierno con la liquidación de RESURGIR y el presente año de 1 998, se han observado algunos desarrollos a los cuales merece hacerse referencia

En primer lugar, es bueno mencionar que en los primeros días después de la avalancha los habitantes de Lérída recibieron con los brazos abiertos a la población afectada, ya que existían múltiples y diversos lazos históricos entre los pobladores de uno y otro municipio, tanto familiares, como comerciales y productivos. Sin embargo, algunos acontecimientos acaecidos posteriormente deterioraron en alguna medida dichas relaciones. Los antiguos pobladores se refieren, en primer lugar, a las numerosas ayudas recibidas por los armeritas que se asentaron en Lérída —desde ayudas personales hasta viviendas gratuitas- a lo cual ellos no tuvieron acceso, pese a que su pobreza era similar a la de los recién llegados. En segundo lugar hacen referencia a las construcciones y servicios institucionales distintos de los servicios públicos, los cuales fueron ubicados casi en su totalidad en el nuevo Lérída.

De otra parte, tal como lo había previsto el Plan de Recuperación de RESURGIR, muchos de los servicios importantes para la ciudad han sido trasladados por los Alcaldes armeritas al área nueva de Lérída: la rama judicial, la estación de policía, el hospital general, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y el hotel de turismo, entre otros; aunque se construyó la edificación para el traslado de la Alcaldía a la ciudadela, los pobladores antiguos no han permitido que los despachos de la administración central se trasladen al lugar y la edificación permanece en total abandono. Como es apenas obvio, las fricciones y resquemores que ha suscitado entre los antiguos pobladores este desmantelamiento del asentamiento tradicional crearon un clima de cierta pugnacidad que apenas comienza a decantarse.

Debido a que una porción considerable del territorio en el que está localizada Lérída han sido tierras ejidales (terrenos comunales próximos al poblado destinados para usufructo de sus habitantes, en especial

para pastoreo) para la escrituración de la vivienda como propiedad individual el municipio cobra su costo a los poseedores de vivienda en Lérída antigua. Por ello la donación de las viviendas del programa de RESURGIR se constituyó en factor de malestar de estos residentes ante las autoridades municipales, ya que no entienden por qué a ellos se les cobra la vivienda mientras que a los migrantes de Armero se les obsequia.

Tanto para los antiguos como para los nuevos pobladores el traslado de un lugar a otro de la ciudad es causal de incomodidad en virtud de la distancia entre una y otra y a que no existe en ella transporte público diferente al servicio de taxis. Además el clima cálido de la zona no contribuye a facilitar el traslado entre las dos partes en que se encuentra dividida la ciudad.

Es importante señalar que a partir de 1988, cuando se aplicó por primera vez la elección popular del alcalde en el país, todos los alcaldes electos de Lérída han sido armeritas. Ello ha implicado que la clase política tradicional de Lérída haya sido desplazada de la dirección de la ciudad, lo cual no ha sido bien visto por muchos de los antiguos moradores, pero a su vez, molestado a otros. El Concejo Municipal máxima autoridad legislativa del municipio, también ha ido cambiando su composición, con una cada vez mayor participación de ediles originarios de Armero.

Igualmente en el sector comercial —que ha sido el de mayor desarrollo en los últimos años— ocupan los armeritas un lugar preponderante, pues representan el 90% del sector, actividad económica con la cual han estado tradicionalmente más familiarizados por su condición urbana y en la que, por tanto, le llevan ventaja a los antiguos habitantes de Lérída.

Los últimos alcaldes y, en especial el actual, han hecho ingentes esfuerzos por disminuir las tensiones y ya se avizoran algunos logros alcanzados sobretodo a través de los programas deportivos, pues se han construido canchas múltiples en 22 barrios y se realizan permanentemente torneos interbarriales que han tenido un fuerte impacto integrador.

Además, a 13 años de la tragedia ya los jóvenes comienzan a tejer sus propias redes de relaciones, lo que muestra que han comenzado a superar el trauma postdesastre y se afirma que las uniones entre parejas de jóvenes de uno y otro sector están conduciendo a una cada vez mayor integración y apropiación de la ciudad.

La evolución económica de Lérída a partir de la llegada de los nuevos pobladores ha sido fluctuante y aún no se ve claridad respecto a su desarrollo futuro. Inicialmente se sintió todo el impacto positivo del Plan de Recuperación mediante el cual se crearon algunas fuentes de empleo, pero terminado este, comenzó un período de decaimiento y de retorno a las antiguas tasas de desempleo. Entre 1986 y 1988 se fundaron numerosas empresas asociativas, cooperativas y pequeños negocios de diversa índole, contando para ello con capacitación y financiamiento otorgados por diferentes organizaciones nacionales y extranjeras, pero la mayor expectativa se creó alrededor de la zona industrial en la cual se realizaron importantes inversiones en terrenos e infraestructura, además de las normas que se expidieron y la publicidad que se hizo para incentivar las inversiones industriales en la región.

De todo ello queda muy poco; desaparecieron casi todas las empresas asociativas y cooperativas, al igual que la mayoría de las pequeñas empresas. La zona industrial está prácticamente abandonada y las cuantiosas inversiones, perdidas. Sólo se radicaron en la zona la Federación de Cafeteros, una empresa pasteurizadora y otra extractora de talco que aún permanecen, aunque las autoridades municipales expresaron que la pasteurizadora se encuentra en crisis.

Todos los entrevistados fueron tajantes en su posición de rechazo a la extensión que hizo el Gobierno Nacional de los beneficios tributarios, impositivos y arancelarios a la capital del Departamento, pues resulta difícil que un municipio de poco desarrollo y escasa infraestructura pueda competir en igualdad de condiciones con una ciudad capital dotada de todos los servicios.

El apoyo al sector agropecuario en el municipio fue escaso y desde entonces ha sufrido altibajos originados tanto en los problemas locales

como en los inherentes al sector a nivel nacional. Con la apertura económica algunos de los cultivos de tradición en la zona han desaparecido, en este aspecto ha sido muy lamentada la desaparición de los sembradíos de maní y sorgo. Las tierras anteriormente dedicadas a estos cultivos han sido destinadas en buena parte al cultivo de arroz con buen soporte tecnológico, pero este tiene la característica de ser bajo generador de empleo.

Lo que sí es evidente es que en el campo económico no se reprodujo en Lérída el dinamismo de Armero, con excepción, tal vez, del crecimiento de la actividad comercial, aunque según varios de los entrevistados el intercambio comercial de Armero como centro regional era muchísimo mayor al de Lérída en la actualidad.

No fue posible obtener información concreta, pero tanto las autoridades como la población en general hacen referencia a una dramática situación de desempleo (dos entrevistados mencionaron que la tasa actual era de alrededor de 65%) en todo caso muy superior a los promedios nacionales.

Respecto al área de servicios, en especial los de reparación de maquinaria agrícola y de transporte, el crecimiento de este sector ha sido insustancial en Lérída, por razones que no fue posible explorar, aunque podría pensarse que la ausencia de personas capacitadas y calificadas para esta actividad y el mejoramiento de la infraestructura vial del departamento, han conducido a que la demanda por estas tareas se haya derivado hacia otros lugares.

En materia de infraestructura social, aunque ha mejorado ostensiblemente, existen vacíos que los leridenses esperan se subsanen en el corto plazo. El Hospital Regional no ha operado hasta ahora con la totalidad de los servicios previstos porque el presupuesto del municipio no alcanza para incrementar la planta de personal y tampoco el Gobierno Nacional ha subsanado este déficit. En materia de educación, pese a que se construyeron nuevas escuelas y colegios en la ciudadela, todavía esta es insuficiente, tanto por escasez de recursos para el pago de educadores, como para la construcción de nuevos planteles. Ya se ha señalado que en 1998 el déficit ascendió a 1.070

cupos en total. Pero más grave que el déficit de cupos es la calidad de la educación que se imparte allí, pues en evaluaciones cualitativas del Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior - ICFES este municipio ocupó uno de los últimos lugares en el país. En materia deportiva, por el contrario se ha realizado un esfuerzo encomiable y exitoso. En el área cultural –la cual no había sido atendida hasta ahora– se encuentra en proceso de construcción el centro cultural en la Ciudadela Nueva Lérica.

En cuanto a infraestructura de servicios públicos, funcionan a cabalidad los de energía y telecomunicaciones y se reconstruyeron en su totalidad el sistema vial y la red de transporte regional. El acueducto, en cambio, por el crecimiento poblacional, presenta deficiencias en algunas zonas, ante fallas en la presión. La planta de tratamiento de agua potable instalada por obra del Plan de Recuperación no había operado por falta de personal para su manejo y de presupuesto para la adquisición de los químicos requeridos. La actual administración la puso en marcha en enero de 1998, con un impacto sobresaliente e inmediato sobre las tasas de morbi-mortalidad, pues han disminuído en forma visible los casos de enfermedades gastrointestinales.

La recolección de basuras que no había sido implementada en el Plan apenas se inicia mediante la compra por parte de la administración de un carro compactador; tampoco se proyectó en el Plan el relleno sanitario, lo cual ocasiona serios problemas a la ciudad ante su crecimiento desmesurado.

Pero el problema más agudo del municipio es el desempleo y para este no hay soluciones a la vista en la actual coyuntura económica del país, en especial ante el decaimiento del sector agropecuario que ha sido la principal fuente de ingresos y de empleo del municipio. Los funcionarios de la Alcaldía aseveraron que el desempleo es hoy día de alrededor del 65% de la población económicamente activa, cuando antes del reasentamiento se movía alrededor del 45%; el grupo etáreo más afectado es el de los jóvenes. No se vislumbra solución alguna para la generación de fuentes de trabajo, aunque hay alguna expectativa frente a un posible desarrollo turístico en los próximos años, contemplado dentro de un plan regional que se encuentra en etapa de diseño en

conjunto con otros Departamentos, a partir de la construcción de una nueva carretera que en el futuro comunicará a la capital del país con el río Magdalena y que atraviesa Lérída

Ante esta situación, crecen el empleo transitorio, el subempleo y, como lo denominan los mismos pobladores, las actividades de rebusque. Lérída, según la Secretaria de Dxesarrollo Social del municipio, ocupa en el país uno de los primeros lugares entre los municipios con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.

A pesar de su enorme crecimiento físico y poblacional, hay profundas diferencias de opinión sobre si Lérída tiende realmente a convertirse en el Lérída Regional que sustituirá a Armero o si su desarrollo ha sido ficticio, temporal y coyuntural y, principalmente, si la ciudad será capaz de generar empleo para la totalidad de la población allí asentada, adicionalmente, no hay lugar a dudas en cuanto a que la situación económica general del país afecta a Lérída al igual que a cualquier otro municipio. Sólo el paso de los años dirá cual es la realidad. Pero hay un hecho indiscutible y es que la zona industrial fue un fracaso completo y el desempleo en general mantiene unos niveles muy altos, con poca probabilidad de que la situación cambie en los años venideros. El fracaso de la zona industrial se atribuye en parte a la extensión de los beneficios económicos -establecidos por el Gobierno Nacional para atraer la inversión hacia el área afectada- a la ciudad de Ibagué, ya que por su calidad de ciudad capital esta absorbió toda la inversión que se hizo en el departamento del Tolima.

Respecto al programa de vivienda, para la selección de sus beneficiarios RESURGIR estableció unos criterios generales, pero en la realidad prevalecieron los criterios determinados por cada entidad cooperante en este aspecto.

Así, se afirma que en muchos programas primaron factores tales como la pertenencia a una religión determinada, o fue determinante la actividad anterior, por ejemplo. Es posible que la aplicación de este tipo de criterios facilitara posteriormente la convivencia, pero no puede dejar de indicarse que también condujo a situaciones injustas, como fue el caso de las mujeres que perdieron a sus compañeros e hijos y que al

quedar solas no entraban en la categoría de jefes de hogar, u otras que por ser solteras y haber quedado solas tampoco clasificaron inicialmente para los programas que privilegiaron las familias en las cuales quedaron vivos varios miembros

Es sintomático que del grupo de personas entrevistadas -alrededor de veinte- tres mujeres sufrieron algún tipo de discriminación. en el caso de una de ellas –soltera- solo sobrevivió una sobrina como su familiar directo y fue rechazada en varios programas; solo pudo obtener vivienda casi al finalizar el Plan en el programa de RESURGIR en nueva Lérída, cuando ya era evidente que el Plan estaba sobredimensionado en lo que a Lérída concernía y que no había solicitudes suficientes para las viviendas en proceso de construcción

Otra de las entrevistadas, una comerciante de la plaza de mercado de Armero que tenía 40 años de edad en el momento de la catástrofe, - quedó sola porque fallecieron su esposo y sus dos hijos- también fue inicialmente rechazada e inclusive se le recomendó en RESURGIR que renunciara a la idea de obtener vivienda como mujer sola, pues en su caso era mas procedente esperar a cumplir la edad para solicitar el ingreso a un ancianato. Esta mujer es hoy día una de las principales comerciantes de Lérída. Luego de salir del sitio donde fue atendida por múltiples traumas y fracturas, con los primeros dineros que recibió de RESURGIR como auxilio se ubicó en los alrededores de la plaza central de Lérída con un pequeño estante y allí reinició su actividad. Finalmente obtuvo vivienda en un programa para damnificados en Ibagué,

Una tercera no obtuvo vivienda pese a ser una mujer adulta porque era soltera y su madre estaba viva; en cambio su hermana, por ser casada, aunque no tenía hijos, si fue adjudicataria

XII.2. LA URBANIZACION DE RESURGIR EN LERIDA EN LA ACTUALIDAD.

Entre todos las autoridades y habitantes entrevistados existe consenso en cuanto a que este es el barrio con mayor grado de descomposición

familiar y desempleo de la ciudad, en el que más hurtos y robos ocurren, e incluso atracos, aunque hasta ahora no ha habido actos de violencia física en este tipo de delito. El alcoholismo es un fenómeno muy frecuente en el barrio, donde también existen expendios de droga y se han conformado algunas pandillas, la presencia de estos fenómenos en la urbanización alcanza niveles no existentes en el resto de la ciudad.

De las entrevistas entre autoridades y pobladores se colige que alrededor del 50% de los residentes ya no son los adjudicatarios originales y la urbanización RESURGIR NUEVE se ubica entre aquellos de mayor incidencia en el cambio de propietarios (se menciona otro en el que la situación es más extrema pues ha vendido alrededor del 90% de los adjudicatarios iniciales). Estas casas han sido vendidas en los últimos años a personas residentes en otras zonas del país, en especial en Santa Fe de Bogotá, para su uso como lugar de descanso durante puentes y vacaciones, cuando llegan a Lérída en busca de su clima alrededor de 8 000 personas. El precio al cual se están vendiendo las casas es irrisorio, lo cual es un indicativo de la grave situación de desempleo y bajo ingreso de los moradores, quienes en unos casos se trasladan a otros lugares en busca de trabajo, o ya lo han conseguido y migran, o bien permanecen en arriendo en el pueblo en espera de volver a inscribirse en otro plan de vivienda por autoconstrucción y autogestión mecanismo en boga desde hace algunos años en Lérída. A la fecha hay planes de construcción de unas 600 viviendas de interés social aprobadas por el municipio para construir bajo esta modalidad, mediante fiestas, bazares, rifas, etc., y el auxilio del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE.

El fenómeno de venta de vivienda que se presenta en casi todos los barrios del programa de relocalización en Lérída es diciente del grado de apropiación de los habitantes de su vivienda y de su entorno; según funcionarios y pobladores, el caso extremo se da en uno de los barrios de la ciudadela - considerado como uno de los mejores durante la reconstrucción- donde sólo queda del orden del 10% de los pobladores originales. Afirman estos, además, que quienes se incluyeron en las listas de sobrevivientes sin serlo, han ido vendiendo sus viviendas para

retornar a sus lugares de origen, debido básicamente a la dificultad para conseguir empleo

Son muy pocas las viviendas a las que se les han hecho reformas o ampliaciones después de entregadas por RESURGIR, lo cual atribuyen sus moradores a su mala situación económica. Quienes han podido hacerlo, han aprovechado el buen tamaño del lote para alejar la cocina y el baño del área de vivienda y para adicionar habitaciones, algunas fachadas han sido mejoradas. Sin embargo, no puede decirse que la urbanización haya sufrido mayor deterioro, por el contrario, la arborización de las calles y el color vivo de las fachadas le imprimen una imagen atractiva.

Una característica que resaltan los entrevistados es que en el barrio RESURGIR en una proporción muy elevada de los hogares actuales es la mujer quien trabaja, pues hay muchas mujeres solas, o que se organizan en forma transitoria con jornaleros de otras zonas, o, como dicen los nativos, con "trabajadores del rebusque del arroz". Por ello esta mujer, cuando trabaja, requeriría de la solidaridad de sus vecinos para el cuidado del hogar mientras se ausenta, pero la estructura del barrio no favorece este tipo de solidaridad.

El ambiente general de la urbanización es de escasa integración, mucha inestabilidad en todo sentido y en general sus moradores se quejan en forma reiterada de las pocas oportunidades de empleo, por lo cual se observa una gran desesperanza frente al futuro.

XII.3. LA CIUDADELA EL JARDIN HOY DIA

El programa ICT-PNUD es uno de aquellos en donde, en opinión de autoridades y residentes, más ha permanecido la población beneficiada y aducen los residentes que ello se deriva de su mayor estabilidad económica, de la rápida integración de los seleccionados desde el momento en que fueron trasladados a las carpas, del apoyo de un equipo social altamente eficiente, capacitado y comprensivo, del éxito logrado por este en sus esfuerzos por llevar a la comunidad hacia su

organización y su participación en las diferentes etapas del proceso constructivo

Muchas viviendas han sido reformadas y/o ampliadas, trece de ellas mediante el subsidio para mejoramiento de vivienda otorgado recientemente por el INURBE. Entre las mejoras se destacan la de cambio de lugar del baño, el cual quedaba a continuación del área social y muchas familias resolvieron trasladarlo al sitio de la cocina y techar parte del solar para la instalación de la cocina. La frecuencia de esta remodelación sugiere que el tipo de familia que resultó favorecida en este programa prefiere alejar del área propia de dormitorio, la de los servicios, seguramente porque así lo tenían por costumbre en su vivienda anterior. Otra reforma frecuente que debe resaltarse para futuros programas ha sido el cambio de los lavaderos por sistemas de almacenamiento de agua de mayor capacidad. Los primeros años y ocasionalmente hoy día, se han presentado problemas con el suministro de agua por deficiencias de la bomba de conducción al tanque elevado y por deficiencias del acueducto de Lérída, el cual no fue suficientemente reforzado para atender en forma eficiente el intempestivo incremento de población.

El diseño de las casas permitió que una habitación ubicada a la entrada, que es bastante independiente, haya sido dedicada en muchos hogares para tiendas, guarderías, talleres de mecánica, droguerías y otros, lo cual ha sido de gran valor para sus habitantes.

Pese a que las viviendas de esta urbanización fueron dotadas de plancha para la construcción de segundo piso, hasta ahora tan sólo una vivienda ha sufrido esta modificación, aunque dicha posibilidad ha hecho más atractiva la vivienda frente a aquellos planes en los cuales el tipo de construcción no permite esta alternativa.

Algunos de los residentes de la urbanización ven hoy día la etapa de habitación en carpas con nostalgia por la riqueza de las vivencias que allí tuvieron, por los éxitos logrados en su participación en la toma de decisiones frente a la vivienda definitiva y por la solidaridad que se gestó entre los residentes. Por su dimensión, 50 metros cuadrados, la

habitación en carpa no fue sentida como traumática, lo cual es común en estos asentamientos temporales

La mayoría de las personas entrevistadas es enfática en considerar que la Ciudadela El Jardín es una de las más estables de las urbanizaciones construídas en Lérida, de mayor integración humana, más vital, lo cual se refleja en el precio de las viviendas, uno de los más altos en la ciudad, a pesar de que las casas fueron entregadas sin acabados

XIII. EL LEGADO DEL DESPERTAR DEL LEON DORMIDO

Aunque en la región del Departamento de Caldas implicada por el volcán existían algunos temores en relación con una posible erupción de este, en el área del Tolima la noción que se tenía provenía de inundaciones y crecidas del río Lagunilla que se habían presentado en décadas anteriores, razón por la cual la población se preparó básicamente para el caso de una inundación de quizá algunos centímetros de altura adoptando medidas tales como la colocación de papel en las hendiduras de las puertas y la ubicación en lugares elevados del equipamiento doméstico que pudiera sufrir deterioro grave. Esta impresión se había visto reforzada por el represamiento que se había producido desde meses atrás aguas arriba del Lagunilla y buena parte de la población pensó hasta último momento, cuando comenzó el agua a llegar a la ciudad, que el represamiento se había roto

Parece válido afirmar que aunque muchas instituciones y un grupo no despreciable de personas tenía información suficiente que implicaba un conocimiento bastante preciso acerca de la situación que podría sobrevenir, ninguna autoridad se atrevió a ser tajante o categórica en sus aseveraciones y recomendaciones. El escaso conocimiento público sobre lo acaecido en erupciones anteriores impidió que las actuales generaciones conocieran que en 1 595 habían fallecido 500 indígenas panches asentados en el valle de Armero y que en 1 845 también fallecieron alrededor de 1 000 agricultores de la zona. De ahí que en 1 985 muy pocas personas osaran afirmar que, de acuerdo con el conocimiento que ya se tenía del volcán, fuera posible que desapareciera una ciudad entera de cerca de 30.000 habitantes y que las consecuencias de la erupción se sintieran muchos kilómetros a la redonda.

Cuando se examina hoy día el estado de la investigación sobre el Volcán Arenas a la fecha de la erupción, se tiene que concluir que era suficiente para predecir lo que podría ocasionar el León Dormido, es decir, que el estado de conocimiento era adecuado. Esta conclusión conduce a buscar en otros factores las causas de la tragedia

Puede afirmarse que se aunaron varios factores, entre los cuales cabe destacar

- a) La escasa valoración existente en el país para la investigación científica, en especial sobre riesgos naturales, muy específicamente en este caso a nivel de la dirigencia local, regional y nacional. Es un hecho que había información suficiente pero quienes la tuvieron en sus manos no tuvieron claridad sobre qué hacer con ella, dada la escasa credibilidad que percibieron en las autoridades nacionales y regionales
- b) No existía en 1.985 una delimitación clara de responsabilidades en cuanto a la o las entidades competentes de producir y difundir la información científica sobre aspectos vulcanológicos, ni una clara jerarquización de las competencias y responsabilidades frente a la prevención de riesgos y manejo de emergencias de la magnitud del que nos ocupa.
- c) Salvo alguna normatividad en cuanto a la responsabilidad de la atención durante y después de un desastre, no existía legislación referida a las responsabilidades y competencias frente a riesgos prevenibles
- d) No existían en el país mecanismos adecuados para la difusión de la investigación científica sobre riesgos naturales y menos aún una relación fluida entre los centros de investigación o los investigadores y los medios de comunicación. Por ello, la poca información que se difundió a través de los medios masivos de información fue errática y superficial y en ningún momento apuntó a aportar un conocimiento adecuado para la adopción de medidas preventivas y de emergencia en respuesta a la situación que se vislumbraba.
- e) Es débil en general la conciencia histórica en el país y más débil aún en la educación formal, en especial en lo que se refiere a las particularidades regionales y locales, a causa de la concepción que se introdujo durante el siglo XVIII de considerar la educación como instrumento de unidad nacional, por lo cual los planes de estudio siempre se han diseñado desde el gobierno central y la poca

flexibilidad en el manejo de los contenidos ha incidido en esta situación

- f) Los desastres han sido tradicionalmente considerados en la cultura popular colombiana desde la perspectiva de la concepción religiosa, como un castigo divino o como un factor de suerte individual y no como el resultado de la inadecuada acción del hombre sobre su entorno

El logro de toda esta situación, el gran legado del León Dormido a una Colombia dormida, fue la creación en 1988 del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Aunque este sistema adolece de grandes fallas, no cabe duda que cambió radicalmente la situación colombiana en cuanto al manejo de emergencias de origen natural y tecnológico y creó las bases para que en el país se gestaran lentamente, pero en forma creciente, una cultura y una praxis de prevención de riesgos cuyos resultados comienzan a sentirse tímida y levemente, pero que apuntan a ser mucho más profundos en las décadas venideras

Por ello el nuevo modelo colombiano para prevención y atención de desastres, pese a sus falencias, sigue siendo referencia forzosa en América Latina y, en general, para los países en desarrollo

Esa cultura y esa práctica crecientes en la prevención y atención de riesgos y desastres se sustenta en el hecho de que la normatividad nacional y local sobre la materia crece y se consulta cada vez más en la planificación de los diferentes sectores socioeconómicos y, ante todo, porque cada vez penetra más la educación desde sus niveles básicos hasta los superiores en todos los campos del conocimiento

La Ley 46 de 1988 y el Decreto-Ley 919 de 1989 son el fundamento del Sistema Nacional y el marco general de las responsabilidades y del qué hacer por parte de todos los sectores de la sociedad colombiana en este tema. Por ello sigue siendo quizá la norma más avanzada sobre esta problemática en América Latina.

Recientemente, como el paso más relevante a partir de las normas anteriores, en 1997 se expidió el Decreto 388 sobre ordenamiento territorial, en el cual se concreta el cómo hacer realidad la presencia de la prevención de riesgos en la planificación y el uso del territorio. Es tal vez la otra norma más avanzada que se ha expedido sobre el tema en América Latina y quizá en el mundo en desarrollo.

XIV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

XIV.1. LA ETAPA ANTERIOR AL DESASTRE.

- La ausencia de organización nacional y local para la prevención y atención de desastres y la inexistencia de normas que definieran las responsabilidades institucionales en este campo, así como la carencia de una cultura preventiva impidieron que se salvaran más personas en el área de influencia del Volcán del Ruiz
- La población de Armero habría podido salvarse con relativa facilidad tan sólo desplazándose en trayectos no muy largos hacia las partes altas de la ciudad, pero para ello se requería la presencia de varios elementos, entre estos, la percepción real del riesgo por parte de la población, la existencia de un sistema de monitoreo y alerta sobre el fenómeno y organización regional y local para situaciones de emergencia.
- El desconocimiento generalizado de las características y de las verdaderas causas del riesgo entre la población fue determinante de la magnitud de la tragedia de Armero
- Pero el solo conocimiento del riesgo tampoco hubiera garantizado una evacuación oportuna o un reasentamiento preventivo de la población amenazada
- Frente a un riesgo, o durante una emergencia, la existencia previa de organización y participación comunitarias son elementos fundamentales para el manejo de este tipo de situación, al igual que para la recuperación posterior al desastre.
- Es muy difícil para la población, para las autoridades y aún para los científicos, aceptar la posibilidad real de que una población tan grande como Armero pueda desaparecer en forma repentina,

sobretudo cuando la prevención de riesgos no forma parte de la cultura ciudadana

- Mientras una sociedad no le otorgue máxima importancia al trabajo preventivo de los riesgos, seguirán presentándose desastres y por tanto, reubicaciones y reasentamientos, traumáticos en todo sentido
- La alta vulnerabilidad económica de la población de ingresos bajos la hace por lo general renuente a la reubicación preventiva, actitud contraria a la de la población de ingresos altos la cual, al contar con recursos económicos, tiene la oportunidad de buscar alternativas de vivienda menos riesgosa.
- El principio de búsqueda de caminos para evitar hacia el futuro la ocurrencia de situaciones como la de Armero, fue el que escogió el Gobierno colombiano a partir de 1988 con la creación de un sistema nacional para la prevención y atención de desastres, estableciendo los instrumentos y mecanismos normativos institucionales y financieros para su puesta en marcha
- El ordenamiento territorial, los planes de desarrollo local, la educación y la cultura deben ser objetivo importante de las actividades preventivas en cualquier territorio

XIV.2. LA ETAPA DE LA EMERGENCIA

- El conocimiento, la capacitación, la organización y la preparación previas de las instituciones y de las comunidades locales, son determinantes del buen o mal manejo de las situaciones de emergencia o desastre. Su ausencia casi total en el área de influencia del Volcán del Ruiz determinó el manejo caótico que se dio antes y después de su erupción.
- Contar con instituciones de socorro bien organizadas, capacitadas y dotadas, es el primer requisito para el buen

manejo de emergencias, pero estas instituciones deben, a su vez, estar enmarcadas dentro de organizaciones de las administraciones territoriales, en las cuales se cuente con el apoyo político requerido para el accionar de estas entidades de socorro

- La participación organizada de la comunidad afectada en el manejo de las emergencias es una necesidad ineludible para evitar situaciones de caos como la que se presentó en Armero
- No es fácil vivir en carpa, pero hay unas menos acogedoras que otras, ello depende tanto de su organización como de su tamaño y de sus materiales constitutivos, al igual que de los servicios básicos disponibles.
- De manera similar, es difícil vivir en albergues de otra naturaleza, pero se sobrelleva de mejor forma si hay acompañamiento psicosocial pero, ante todo, si hay perspectiva y proyección de futuro
- La improvisación en el manejo de las emergencias es un indicador más del subdesarrollo

XIV.3. LA ETAPA DE REHABILITACION Y RECONSTRUCCION.

- La vivienda temporal transitoria desempeña un papel importante en la normalización de la vida de las comunidades afectadas por riesgos o desastres; son aspectos importantes de esta su tamaño, organización y acompañamiento psicosocial y, en particular, cuando sea posible, su localización alrededor de la zona donde se vaya a construir el nuevo asentamiento..
- Un criterio crucial es la elección del sitio del reasentamiento, por lo cual es indispensable que la comunidad participe en esta decisión.

- Ante una situación generalizada de pobreza por desastre, las fuentes de ingreso son más relevantes que la misma vivienda
- La participación de la comunidad en las decisiones que le afectan en forma directa es clave tanto en el antes, como en el durante y el después del desastre y del reasentamiento
- La misma población afectada es hoy día consciente del grave daño que produjeron sobre la población el paternalismo, el asistencialismo y el dirigismo; mencionan, entre otros deterioros, la vagancia, el pordioserismo, o el alcoholismo. Sin desconocer otras causas, expresaron que haber recibido todo regalado durante mucho tiempo, sin exigencia de contraprestación, esfuerzo o trabajo personal, contribuyó en mucho a la generación de dichos problemas.
- Los aspectos psicosociales de los afectados deben ser más valorados y mejor tratados en situaciones de reasentamiento por desastre
- La cooperación internacional mal manejada genera muchos problemas para la población: exceso de paternalismo y de asistencialismo. La competencia entre las organizaciones conduce a situaciones que individualizan al donante en lugar de individualizar al receptor; desconocen a menudo las culturas locales y la pertinencia de las soluciones que proponen. Solamente con organizaciones locales y nacionales fuertes, que impongan criterios generales sobre los criterios particulares de los donantes y que manejen la reconstrucción con concepto de desarrollo, será posible impedir la repetición de este tipo de problema.
- Cuando el reasentamiento implica el traslado de los afectados hacia el lugar de residencia de una comunidad ya consolidada, esta debe ser integrada en el proceso de toma de decisiones y en el plan a desarrollar, para evitar fricciones posteriores, ya que cualquier asentamiento adicional ocasiona reacomodamientos y traumas para toda la población allí asentada.

- Frente a la vivienda en sí, la mayor frecuencia en la insatisfacción entre los beneficiarios se refiere a su tamaño, al número de espacios disponibles y al tamaño del solar no construido, ya que los entrevistados mencionaron que en Armero los espacios de que disponían eran más amplios
- Existe aún una preferencia evidente hacia la construcción con los métodos y materiales constructivos tradicionales: el uso de prefabricados es rechazado por su poca flexibilidad para el cambio en el uso del espacio, para ampliaciones y para la construcción de una planta adicional.
- De las entrevistas a los sobrevivientes se concluye que la participación en el proceso de construcción contribuye a la apropiación del entorno y a la consolidación del sentido de pertenencia entre la población reasentada, más aún si el alojamiento temporal está localizado en los alrededores del asentamiento definitivo
- Como indicador destacado de la apropiación del asentamiento está el que una proporción importante de los beneficiarios del ICT – PNUD han intervenido la vivienda en forma significativa, en especial con la ampliación y el mejoramiento en la funcionalidad de los espacios; ello no es el caso en el asentamiento de RESURGIR.
- No debe hacerse discriminación entre los afectados en el momento de seleccionar los beneficiarios cuando existe más de una alternativa de asentamiento, pues ello puede producir, como se ha dado el caso en Lérída, la conformación de guetos rechazados por la comunidad a causa de la baja condición socioeconómica de los usufructuarios del barrio de RESURGIR.
- Tampoco debe ser discriminada la mujer pues ello deriva en situaciones inaceptables de inequidad e injusticia social.

- No deben volver a crearse organizaciones centralistas para la recuperación postdesastre pues esto conduce a que las instituciones responsables de los diferentes programas, conocedoras de las particularidades socioculturales y de las fortalezas y debilidades de un ámbito social, o bien quedan por fuera de la toma de decisiones, o se repliegan al perder toda o parte de su competencia, lo cual impide una participación adecuada de la población afectada y el tratamiento apropiado a la misma.
- La cooperación internacional debe ser reorientada y seleccionada; esta debe hacer a un lado su protagonismo, no debe permitirse que los donantes internacionales aparezcan en forma incontrolada con objetos y supuestas ayudas que nadie ha solicitado; incluso debe replantearse hoy día la conveniencia de que todas las ayudas se viertan en estos casos sobre programas de vivienda, cuando parece que la estabilización del sector productivo y el ingreso económico de la población son mucho más relevantes
- Debe haber un manejo férreo de la cooperación internacional, compartido por las autoridades nacionales y locales y por las comunidades afectadas, con criterios muy claros acerca de lo que se necesita, lo que no se necesita y sobre cómo manejar las ayudas solicitadas.
- Si entre la población afectada por un desastre sobreviven personas tanto de origen urbano como rural, es aconsejable otorgar prelación a los desarrollos rurales para evitar la urbanización acelerada de la población y planear de manera diferenciada y específica los dos tipos de reasentamiento. los rurales y los urbanos..
- Por encima de cualquier tarea, después de un desastre se debe iniciar de forma inmediata la construcción o la reconstrucción de los tejidos sociales de la población afectada.

- La cultura de las comunidades afectadas debe ser el fundamento para su rehabilitación y para la reconstrucción
- El Gobierno colombiano no ha vuelto a aplicar la carnetización de los llamados “damnificados” después de la experiencia de Armero. En su lugar se comenzó a trabajar con censos previos de población en zonas de alto riesgo o de población afectada. Lo importante ha sido que, en posteriores situaciones de desastre, se ha prestado atención individualizada a cada familia según su grado de afectación, ya que, quienes obtuvieron carnet de damnificado a raíz de la avalancha de Armero, lograron el derecho a reclamar todo tipo de ayuda, incluida vivienda, independientemente del grado de afectación, por el solo hecho de demostrar que había vivido en la zona arrasada por la erupción. El carnet, además, fue usado por muchas personas, durante mucho tiempo, para demandar limosnas en todo el país reclamando esta por la condición de “damnificado de Armero”
- Impedir que las poblaciones se sigan asentando en zonas de riesgo es la medida más efectiva y barata para evitar el reasentamiento humano por desastre
- Como ya se mencionó, la labor más importante que debe desarrollar un país para impedir o mitigar situaciones tan caóticas como la de Armero, es la de crear organizaciones nacionales con alta descentralización hacia las regiones y localidades, que cuenten con normas claras en las que se establezcan de manera perentoria y delimitada las responsabilidades de las entidades nacionales y locales, así como las de todo agente público o privado generador de riesgos, incluida la población; organizaciones que fortalezcan a las entidades de socorro, las capaciten y doten de los elementos requeridos y que otorguen importancia máxima a lo preventivo en la planificación, la educación y la cultura.

XV. BIBLIOGRAFIA

- CARDENAS GIRALDO, Camilo
INFORMES SOBRE LA MARCHA DEL PROYECTO COL 85/004.
APOYO AL PLAN DE ACCION PARA LA REHABILITACION DE LAS
ZONAS AFECTADAS POR LA ERUPCION DEL VOLCAN DEL RUIZ.
Bogotá, Julio de 1.986, Enero y Junio de 1 987.

- CARDENAS GIRALDO, Camilo
ANTECEDENTES Y ORIGENES DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA
PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES EN COLOMBIA.
Corporación para la Prevención de Riesgos del Desarrollo –
CORPREVER. 1 994.

- CONSULTORES EN BIENESTAR SOCIAL - COLBIEN.
ANALISIS Y EVALUACION DEL PROCESO DESARROLLADO ANTE
LA PROBLEMATICA DEL VOLCAN NEVADO DEL RUIZ EN
NOVIEMBRE DE 1985. Bogotá Mayo de 1 990

- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dirección de Análisis
Financiero y Estadístico.
INFORME FINANCIERO. Bogotá, Mayo de 1 989

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
EVALUACION PRELIMINAR DE LAS PERDIDAS MATERIALES
ESTIMADAS HASTA LA FECHA EN LAS ZONAS DIRECTAMENTE
AFECTADAS POR LA ERUPCION DEL NEVADO DEL RUIZ.
Documento DNP-2.331-UDRU. Bogotá, 25 de noviembre de 1 985.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION Y SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS.
INFORME SOBRE EL DESASTRE NATURAL DEL VOLCAN NEVADO
DEL RUIZ EN COLOMBIA. Bogotá, Diciembre 10. De 1.985.

- DIAZ RAMIREZ, Jorge
ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA EXPERIENCIA DE DOS AÑOS DE RECONSTRUCCION EN LA ZONA DEL VOLCAN DEL RUIZ
Seminario Regional Sobre Desastres Naturales y la Planificación de los Asentamientos Humanos Oficina Nacional Para Atención de Emergencias Colombia Quito , Octubre de 1 988

- DURAN, Clara Consuelo INFORME FINAL DE ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN LA CIUDADELA "EL JARDIN" LERIDA Ibagué, Noviembre 14 de 1 986

- ESCOBAR TELLEZ, Gonzalo LA HACIENDA, EL ESTADO Y EL VOLCAN (El Parque Natural de los Nevados y la Evacuación del Area de Riesgo Alrededor del Cráter Arenas del Volcán Nevado del Ruiz). Universidad Nacional de Colombia, Seccional Manizales Cuadernos de Investigación, CINDEC N° 15 Manizales, Julio 1 989.

- FONDO DE RECONSTRUCCION - RESURGIR
PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA CONSTRUCCION Y LA ADJUDICACION DE LA VIVIENDA. Documento interno sin fecha

- FONDO DE RECONSTRUCCION - RESURGIR
PROGRAMA PARA LA RECUPERACION Y REACTIVACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA ACTIVIDAD VOLCANICA DEL NEVADO DEL RUIZ Bogotá. Marzo 19 de 1 986-

- GIESECKE, Alberto y otros RIESGO VOLCANICO EVALUACION Y MITIGACION EN AMERICA LATINA. Aspectos Sociales, Institucionales y Científicos. CERESIS, Centro Regional de Sismología para América del Sur. Lima, Junio de 1 989

- GIRALDO LOPEZ, Esperanza INFORME FINAL DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA PNUD-ICT A NIVEL DE TRABAJO SOCIAL EN LA CIUDADELA "EL JARDIN " EN LA CIUDAD DE LERIDA TOLIMA Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Instituto de Crédito Territorial, Proyecto Col 85/004. Ibagué 15 de Noviembre de 1.986

- GOMEZ BARRERO, Pedro,
RESURGIR OCHO MESES DE REALIZACIONES, Bogotá, Diciembre
1 986

- MEJIA ALVAREZ, Luz Adriana: LA RELOCALIZACION DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS COMO PROCESO DE RESTITUCION
TERRITORIAL Medellín, Mayo de 1.995.

- MENDOZA VARELA, María Consuelo EVALUACION DE LOS
PROGRAMAS DE VIVIENDA COORDINADOS POR RESURGIR EN
LAS ZONAS AFECTADAS POR LA ERUPCION DEL VOLCAN
NEVADO DEL RUIZ . INFORME FINAL. VOLUMENES I y II Bogotá,
Noviembre de 1987

- MINISTERIO DE AGRICULTURA.
EVALUACION DE PERDIDAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO EN
LA ZONA AFECTADA POR LA ACTIVIDAD VOLCANICA DEL
NEVADO DEL RUIZ EL 13 DE NOVIEMBRE DE 1985 Bogotá,
Noviembre de 1 985

- NACIONES UNIDAS. PROGRAMA PARA EL DESARROLLO.
APOYO AL PLAN DE ACCION PARA LA REHABILITACION SOCIAL,
ECONOMICA Y MATERIAL DE LA POBLACION Y DE LAS ZONAS
AFECTADAS POR LA ERUPCION DEL VOLCAN DEL RUIZ
Documento de Proyecto COL/85/004 Diciembre 13 de 1.985.

- NACIONES UNIDAS PROGRAMA PARA EL DESARROLLO.
DOCUMENTO ENTREGADO A LA MISION NORUEGA. Bogotá. 6 de
Marzo de 1 986

- NACIONES UNIDAS PROGRAMA PARA EL DESARROLLO.
EL DESASTRE NATURAL DEL VOLCAN NEVADO DEL RUIZ
EVALUACION PRELIMINAR DE LOS DAÑOS Y ALGUNAS
CONSIDERACIONES PARA LA ACCION Noviembre 24 de 1 985.

- NACIONES UNIDAS PROGRAMA PARA EL DESARROLLO - PNUD
INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL - ICT FONDO DE
RECONSTRUCCION RESURGIR
CONVENIO ENTRE EL FONDO DE RECONSTRUCCION RESURGIR,
EL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL (ICT) Y EL PROGRAMA
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
Proyecto Col/85/004 Bogotá, Mayo 1.986

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
FONDO DE RECONSTRUCCION RESURGIR NORMAS 1985 – 1987

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Oficina Nacional
para la Atención de Desastres MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES DE ITALIA Dirección General para la Cooperación al
Desarrollo
NOSOTROS LA GENTE DEL VOLCAN Prevención de Riesgos con
Participación Comunitaria Taller Litográfico Escala Bogotá, Abril de
1 988

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
PLAN DE EMERGENCIA DE COLOMBIA Documento presentado ante
la Asamblea de las Naciones Unidas Diciembre de 1 985

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Departamento
Administrativo
INFORME AL CONGRESO 1987 – 1988 Imprenta Nacional de
Colombia. Bogotá. Agosto de 1.988.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Departamento
Administrativo
INFORME AL CONGRESO 1988 – 1989 Imprenta Nacional de
Colombia Bogotá. Julio de 1 989

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Secretaría de Información y
Prensa
EL VOLCAN Y LA AVALANCHA. 13 DE NOVIEMBRE DE 1985.
Imprenta Nacional Bogotá, Julio de 1 986

- REASENTAMIENTOS POBLACIONALES Y PRODUCTIVOS
Seminario – TALLER RECOPIACION DE MEMORIAS Nueva
Colombia Industrial, COLASESORES, Universidad de los Andes -
CIDER, Santa Fe de Bogotá, Octubre 1 - 3 de 1 996

- RESTREPO, Javier Darío
AVALANCHA SOBRE ARMERO. Crónicas, reportajes y documentos
de una imprevisión trágica El Ancora Editores Bogotá, 1 986

- SAAVEDRA A , María del Rosario
DESASTRE Y RIESGO Actores Sociales en la Reconstrucción de
Armero y Chinchiná. Centro de Investigación y Educación Popular
CINEP Bogotá, Marzo de 1 996.

- SALAZAR, Amanda.
INFORME FINAL Equipo Social Instituto de Crédito Territorial ICT-
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Lérída
Noviembre 13 de 1 986.

- SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE
DESASTRES POLITICA GENERAL SOBRE ASENTAMIENTOS
HUMANOS ANTE EMERGENCIAS, Documento de Trabajo Colombia
Cartagena de Indias, Abril 24 - Mayo 3 de 1 989

- TOMBLIN, John.
BOLETIN INFORMATIVO SOBRE EL DESASTRE PROVOCADO POR
LA ERUPCION DEL VOLCAN "ARENAS" DEL NEVADO DEL RUIZ.
Bogotá, 18 de noviembre de 1.985.

- UNIDAD DE PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS -
UPES. ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA.
EL PROGRAMA DE REUBICACIONES EN EL DISTRITO CAPITAL.

- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES – CIDER
PROPUESTA DE AJUSTE DE LOS ESQUEMAS CONCEPTUALES, METODOLOGICOS E INSTRUMENTALES PARA EL TRATAMIENTO DE LOS REASENTAMIENTOS POBLACIONALES Informe de Avance Presentado a la Oficina de Atención y Prevención de Desastres y a la Caja de Vivienda Popular Santa Fe de Bogotá Diciembre de 1 987

- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES – CIDER
MARCO LEGAL PARA LA INTERVENCION EN PROGRAMAS DE REASENTIMIENTOS Y MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO PARA PAGOS Y/O COMPENSACIONES PARA REASENTIMIENTOS POR ALTO RIESGO Informe Final Preliminar Presentado a la Oficina de Atención y Prevención de Desastres y a la Caja de Vivienda Popular Santa Fe de Bogotá, Febrero de 1 988

- VALDERRAMA Morales, Jaime Orlando
ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL GRUPO DE EMPLEO DE LERIDA ENTRE JUNIO DE 1 986 Y ENERO DE 1 987 Lérica, Enero 19 de 1 988

- VALLEJO, M César
APOYO AL PLAN DE ACCION PARA LA REHABILITACION DE LA POBLACION Y DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA ERUPCION DEL VOLCAN DEL RUIZ. EL PROYECTO DOS AÑOS DESPUES DE FINALIZADO. LECCIONES PARA EL FUTURO Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Proyecto Col/85/004 Junio de 1 990

- VEGA-CENTENO Máximo. EVALUACION DEL PLAN DE ACCION PARA LA REHABILITACION DE LA POBLACION Y DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA ERUPCION DEL VOLCAN NEVADO DEL RUIZ. PNUD, Proyecto COL/85/004