

## Sobre el Proceso de Reconstrucción

El proceso de reconstrucción se inicia en firme una vez superada la atención inmediata y conformadas las gerencias de reconstrucción en cada uno de los departamentos (aproximadamente marzo de 1993).

Las gerencias de reconstrucción, aunque relacionadas con los comités regionales, especialmente a través de la cabeza de estos —el Gobernador— paulatinamente van a cobrar una relativa autonomía. Los comités regionales van pasar entonces a jugar un papel relativamente secundario en este proceso. Esto no es tan notorio en el caso de Antioquia dada la relativa fortaleza institucional y capacidad de gestión del departamento. De alguna manera existe una "cultura" administrativa que comprende la creación de instancias relativamente independientes y temporales para la ejecución de programas específicos. Ello permite que no se presenten mayores contradicciones y fricciones entre comité y gerencia de reconstrucción.

En el caso del Chocó la situación es diferente. El gerente de reconstrucción nombrado por el Gobernador no logró la capacidad de convocatoria ni contó con la capacidad técnica para elaborar, formular y desarrollar los proyectos. Hubo necesidad de nombrar una asesoría técnica que, en últimas, se convirtió en la real gerencia de reconstrucción. Esta asesoría técnica nombrada por la DNPAD, y que empezó a trabajar a finales de marzo de 1993 no fue bien recibida por sectores del Comité Regional, especialmente por sus componentes operativos, y entró rápidamente en conflictos y contradicciones con el mismo.

Pese a los éxitos de la gerencia en términos de formulación de proyectos e iniciación de ejecuciones, el estado del proceso cuando entró el asesor y los múltiples roces con el Comité Regional o con algunos de sus componentes, causaron necesariamente un desgaste y un retardo en la formulación y ejecución del programa. De hecho, recién en octubre de 1993 se inició la ejecución de programas de vivienda en el municipio de Bojayá (Proyectos de San José de Calle, Pueblo Nuevo y Veracruz), desarrollados por el Minuto de Dios.

La participación de las autoridades locales ha sido desigual tanto desde el punto de vista de la voluntad política como desde el punto de vista de sus aportes al proceso. En el caso de Riosucio, por ejemplo, la administración ha participado un poco a regañadientes en el proceso, desconfiando profundamente de otros actores tales como la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) y la Parroquia de Riosucio. Por el contrario, en el caso de Bojayá y Murindó, por ejemplo, ha existido la voluntad política y la participación activa de la municipalidad en el proceso de formulación y en asumir (por lo menos en Bojayá) la ejecución de algunos proyectos.

La participación de ONGs y de otro tipo de organizaciones en el proceso ha sido significativa, tanto por el planteamiento de "padrinos" como por la presencia de organizaciones municipales y regionales existentes en la región. Sin embargo, vale la pena distinguir entre la participación de ONGs de carácter nacional o regional, tales como el Minuto de Dios y Antioquia Presente (sin presencia anterior en la región y resultado de más de una concertación nacional y/o regional), la participación de ONGs de la región o con trabajos previos en la misma (caso de FIDHAP-CONSTRUOBRAS, en Riosucio), y la participación de organizaciones (caso de OCABA, también en Riosucio). Finalmente, también fue importante la presencia de organismos de tipo

religioso (la Parroquia de Riosucio, como parte de su acción pastoral, o las diferentes comunidades de misioneros o de iglesias protestantes).

Otra característica de la reconstrucción ha sido la formulación diferencial y no articulada claramente de proyectos, por una parte para las comunidades negras y, por otra, para las comunidades indígenas. El proceso desarrollado con las comunidades indígenas y de alguna manera liderado por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, no está articulado ni relacionado con el conjunto del proceso de reconstrucción. Es posible incluso mostrar que entre la labor con indígenas en el Chocó y la labor con indígenas en Antioquia tampoco ha existido mayor integración.

El resultado de este proceso ha sido, en el caso del Chocó, el desarrollo de un proceso de reconstrucción con comunidades indígenas, con participación de las mismas, mucho más rápido y oportuno que el realizado con las comunidades negras. Sin embargo, es otro elemento que depende no sólo de la necesidad de trabajo e intervenciones particulares para cada caso, lo cual es cierto, sino también de la ausencia de otro elemento de integralidad en el proceso.

Aunque se plantea la reconstrucción como un proceso relativamente integral ya no solo desde el punto de vista territorial o de articulación de labores con comunidades étnicamente diversas sino desde el punto de vista de los contenidos de los proyectos, se encuentran algunos elementos no tan integrales. En la práctica existe la formulación y desarrollo de proyectos puntuales (tal vez con la excepción del proyecto indígena del Chocó), centrados al menos inicialmente en la vivienda y en algún nivel de equipamiento "urbano" (servicios básicos, caseta comunitaria, escuela, puesto de salud), y cuyo desarrollo no está articulado más allá del espacio inmediato del asentamiento. Esta suma de proyectos puntuales, por una parte, y el proyecto de reconstrucción productiva y socioeconómica que debe formular la Confederación Colombiana de ONGs, por otra, conformarán el programa "integral".

Por otra parte, el propio proceso de identificación, formulación e inicio de ejecución de los proyectos ha llevado a plantear la necesidad de articular y formular de mejor manera la integralidad: caso del río Jiguamiandó, que de tres proyectos iniciales se pasa a ocho luego de un reconocimiento de la zona y que en mayor o menor medida, para el éxito de los mismos, debe articularse a una política de manejo, al menos del conjunto de la cuenca del río, integrando, más allá de la vivienda, los servicios básicos, la escuela y el puesto de salud, la definición sobre manejo productivo de zonas relativamente frágiles y la recuperación y manejo de los daños ambientales ocasionados por el sismo.

El proceso desarrollado en los dos departamentos puede ser caracterizado con los siguientes elementos, tomados, en su mayor parte, del Resumen Ejecutivo, ya citado, de la Gerencia de Proyectos de Antioquia, y de los diversos informes elaborados por la DNPAD:

- La capacidad de gestión de los proyectos por los municipios es en general muy limitada. La etapa de identificación, diseño y de dar prioridad a las obras se prolongó por mucho más tiempo de lo previsto. Ello significó retrasos en la presentación de los programas para la búsqueda de recursos financieros. Además, a las administraciones municipales se les hizo

difícil la asignación de recursos, y debieron asumir el liderazgo del programa, en algunos casos por falta de compromiso inicial de los gobiernos regionales y/o locales, por razones primordialmente presupuestales, de organización y sobre todo de coordinación interinstitucional tanto de recursos técnicos como financieros;

- El largo período transcurrido entre la atención inmediata de la emergencia y la iniciación del proceso de reconstrucción originó desconcierto entre las comunidades, que además esperaban la asignación directa de recursos financieros sin necesidad de presentar los proyectos que indicaran las acciones requeridas. Este período originó un escepticismo inicial entre las comunidades, en general acostumbradas a las promesas de los políticos y al anuncio de programas y proyectos que no se realizan o se hacen parcialmente.
- La respuesta de los padrinos no fue tan amplia como se esperaba. Ello debido en parte al tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los eventos, y en parte, a cierto escepticismo de las ONGs y del sector privado sobre el cumplimiento del Estado de los compromisos presupuestales, relacionados con el programa de recuperación. Algunos padrinos asumieron con seriedad su papel; otros, sin embargo, sólo acompañaron nominalmente a los municipios.
- El proceso comunitario para la reubicación de poblados, la creación de talleres comunitarios de participación, definición, asignación de prioridad y formulación de necesidades locales, han constituido el primer producto tangible en una gran parte de la zona afectada. Sin embargo, solo hasta la iniciación real de obras las comunidades han percibido que el proceso de recuperación va en serio. Esta situación se ha visto afectada por una relativa falta de agilidad en el dar prioridad a los proyectos y la compatibilización con presupuestos regionales, locales, nacionales y/o internacionales. Adicionalmente el proceso con las comunidades y, en alguna medida, con las ONGs y los "padrinos" también se ha visto afectado por la ausencia inicial y los mecanismos inmediatos de información que retroalimenta el proceso de toma de decisiones de manera inmediata.
- Si bien al interior de la administración departamental la figura de un ente coordinador contó con el respaldo de todas las entidades, ha resultado difícil que algunas asuman su papel de ejecutores de las actividades de su competencia y, aún más, que asignen recursos permanentes para el proyecto. Sin embargo, la reiterada voluntad de apoyo del gobierno seccional ha permitido avanzar en la solución de algunos problemas de cooperación que pueden entenderse si consideramos que hasta ahora el trabajo de rehabilitación de comunidades había sido asumido puntualmente por las entidades según el sector a su cargo.
- La respuesta de las entidades nacionales a las cuales se les ha enviado información general del proceso de recuperación pos-sismos y petición sobre definición de mecanismos de interrelación y cooperación para llevar a cabo el programa ha sido diferencial. El tipo de problemas presentados son similares a los enunciados en el punto anterior.
- La participación de organismos de la comunidad se ha presentado básicamente a nivel de las comunidades indígenas (Organización Indígena de Antioquia –OIA, Organización Indígena Regional Emberá-Wuanana) y de algunos sectores campesinos (Organización Campesina del

Bajo Atrato –OCABA, en el municipio de Riosucio, Asociación Campesina Integral del Atrato –ACIA), aunque sin tener una presencia protagónica en el proceso. Vale la pena destacar también la participación de la Iglesia Católica, a través de la Parroquia de Riosucio y de organizaciones misioneras presentes en el área del Atrato Medio.

- Pese a la importancia de la participación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), entidad que canaliza el Subsidio Familiar de Vivienda y que juega un papel político y financiero importante en situaciones de desastres, se han presentado dificultades para hacer efectivo dicho subsidio, aun cuando en este campo se han desarrollado una serie de políticas y acciones en relación con los procesos de reconstrucción, rehabilitación, relocalización y/o mejoramiento de viviendas para asentamientos humanos afectados por la ocurrencia de un desastre, o de aquellos asentamientos que estén ubicados en zonas consideradas de alto riesgo.
- A pesar de que muchos puntos que se consideran como logros aún no son cuantificables ni fácilmente verificables, cabe resaltar que la Coordinación Nacional ha efectuado una importante labor de relaciones interinstitucionales y de proceso de gestión, de búsqueda de asistencia técnica y de acompañamiento al proceso. Estos aspectos se reflejan tanto en la convocatoria de instituciones relacionadas con la emergencia y su reconstrucción, pero también la declaratoria de calamidad pública y en la canalización de recursos tanto humanos como técnicos y financieros a nivel nacional e internacional. Paralelamente cabe destacar el apoyo para el fortalecimiento municipal y de los ONGs.
- Desde el mismo momento en que se estructura el programa nacional y regional, la concepción de las gerencias regionales para utilizar la infraestructura regional y local existente y el evitar la creación de mecanismos paralelos a los existentes, se genera un mayor esfuerzo regional y local tanto de las instancias gubernamentales como de la sociedad civil organizada, a través de las ONGs, organizaciones comunitarias y en general organizaciones civiles y de la empresa privada. De otra parte se estimula la autogestión que actualmente puede verse como un proceso "lento" pero que en un futuro cercano permitirá que él se institucionalice basado en este "aprendizaje" efectuado por los niveles regional, local y comunitario y que, una vez establecidos parámetros claros y metodológicos, generarán agilidad y replicabilidad en casos similares.
- La ubicación de los recursos financieros ha sido lenta, tanto porque se requiere de la presentación de los proyectos debidamente sustentados, como por los trámites que deben efectuarse. Sin embargo, en los últimos seis meses se logró el respaldo financiero para más del 50% del programa, lo que representa un buen logro. Respecto a la ejecución de las obras que ya cuentan con financiación, ellas se han iniciado con algunas dificultades debidas básicamente a la modalidad de contratos de cofinanciación con las administraciones municipales, que poco se ha utilizado hasta ahora y que obliga a verificar con detalle la capacidad operativa de que dispone cada municipio.

## **Anexo 1 Los eventos Sísmicos de Octubre de 1992**

Los días 17 y 18 de octubre de 1992 ocurrieron dos sismos con magnitudes calculadas en 6.6 y 7.2 en la escala de Richter, respectivamente. Estos fenómenos fueron seguidos por centenares de réplicas, muchas de las cuales fueron sentidas por la población. La zona donde ocurrieron —el Atrato Medio— era reconocida como de riesgo sísmico alto en el Código Colombiano de Construcciones Sismoresistentes (Decreto-Ley 1400 de 1984), y recientemente se estaban adelantando estudios históricos y de monitoreo que permitan catalogarla como fuente sismogénica de primer orden en cuanto a magnitudes y recurrencias.

Dicha zona hace parte de una de las regiones sismotectónicas menos comprendidas del globo debido a su complejidad geológica, a las grandes dificultades de acceso y a lo incipiente de los programas de evaluación técnica y científica de este tipo de fenómenos en el país. Los sismos ocurridos en esta región se sintieron prácticamente en el conjunto del país y generaron daños importantes aunque diferenciados en los departamentos de Antioquia y Chocó, incluyendo las ciudades capitales Medellín y Quibdó.

### **El Monitoreo y la Evaluación Científica de los Sismos**

El país ha venido desarrollando desde hace unos años instrumentos para el estudio y monitoreo de la amenaza o peligro sísmico en el país. Aunque proyectos como la Red Sismológica Nacional tienen antecedentes anteriores a 1980, Instituto Geofísico de los Andes), sólo con el planteamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Prevención de Desastres se ha manifestado una clara voluntad política de dotar al país de los instrumentos necesarios en este campo.

Desde mediados de la década de los ochenta algunos elementos adicionales que hacen parte del Sistema o están interrelacionados con él tienen que ver con el desarrollo del Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO) de la Universidad del Valle, como red sismológica regional y de los Observatorios Vulcanológicos de Manizales y Pasto, que aunque diseñados para el monitoreo de los volcanes, pueden registrar alguna información sobre los sismos que se presenten en el país.

En el caso de los sismos del Atrato Medio, cuatro de las cinco estaciones de prueba de la Red Sismológica Nacional operada por el Instituto Nacional de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) detectaron el fenómeno sísmico pero presentaron problemas en el procesamiento de los datos, dado que se encontraban apenas en proceso de instalación. Además, su distribución espacial en ese momento no ofrecía todas las garantías para una evaluación precisa y un monitoreo adecuado.

El Observatorio Vulcanológico de Manizales (OVC), establecido como dependencia del INGEOMINAS a raíz de la actividad volcánica en el Nevado del Ruiz, registró los sismos, pero la localización y especificaciones de sus aparatos no permitió una observación adecuada. El Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) captó un sismo precursor y más de 1.500 réplicas en las primeras dos semanas después de los terremotos, a pesar de ocurrir lejos de su área de estudio.

En esas condiciones los registros sísmicos para los días 17 y 18 de octubre fueron obtenidos a través de las diferentes fuentes señaladas anteriormente y de algunos organismos internacionales como el National Earthquake Information Center (NEIC) de los Estados Unidos, que opera uno de los centros sismológicos mundiales y que fue quien definió la magnitud Richter del evento. Un resumen de las características de los sismos, hecho por distintas instituciones es el siguiente:

**CUADRO 4**  
SISMO DEL 17 DE OCTUBRE DE 1992, 4 HORAS 32 MINUTOS (HORA LOCAL)

	Magnitud	Latitud	Longitud	Profundidad
Ingeominas	6.6			
OSSO (Red Regional)	6.6	6.72 N	76.95	<33 km
NIEC (USA)	6.6	6.6 N	76.8 W	—

**CUADRO 5**  
EVENTO PRINCIPAL, 18 DE OCTUBRE DE 1992, 11 HORAS 12 MINUTOS (HORA LOCAL)

	Magnitud	Latitud	Longitud	Profundidad
Ingeominas	7.2	6.9 N	76.7 W	
OSSO (Red Regional)	7.2	6.9 N	76.9 W	<33 km
NIEC (USA)	7.2	6.9 N	77.0 W	—

Sin embargo, fue necesario complementar el conocimiento de los fenómenos ocurridos. Para ello se diseñó un programa de observaciones sismológicas complementario a partir de una red temporal con dos estaciones en la Isla Murindó y la cabecera de Frontino. El trabajo de campo realizado entre el 29 de octubre y el 14 de noviembre permitió registrar unas 1.000 réplicas, algunas de ellas de magnitud mayor de 4,7, que es el umbral de localización global.

### Sismicidad Histórica

Según INGEOMINAS (1993: 8) la falta de instrumentación en la zona ha sido un escollo para el adecuado conocimiento de la sismicidad en esta área. Sin embargo, existen registros en catálogos (Ramírez 1975) que pueden asociarse a actividades sísmicas en la zona. Aunque la documentación histórica sobre estos sismos es bastante pobre y, en general, no se han desarrollado investigaciones al respecto, los sismos de diciembre de 1903 parecen haber tenido efectos similares a los de 1992, al menos en la población de Frontino, Antioquia, de acuerdo a la descripción de White. En esta señala numerosos deslizamientos, represamientos de ríos y réplicas extendidas en el tiempo que produjeron pánico entre la población y su emigración temporal.

En la fecha de ocurrencia de los eventos se encontraba en edición el "Catálogo Histórico-sísmico para Medellín" (Velásquez y Arango 1993), en el cual se identifica a la región como una fuente sísmica de importancia, con sismos como el de marzo 8 de 1883 y los de diciembre de 1883, con fuertes daños en Frontino. A continuación se presentan algunos de los sismos históricos identificados:

**CUADRO 6**  
**SISMOS HISTÓRICOS IDENTIFICADOS**

<b>Fecha</b>	<b>Localización</b>	<b>Observaciones</b>
8 de marzo de 1883		Réplicas 15 y 28
1 de diciembre de 1903		
14 de febrero de 1952	Urrao-Mandé	
1 de septiembre de 1956	Riosucio	
13 de marzo de 1960	Riosucio	
1 de septiembre de 1960	Boiavá	
22 de septiembre de 1960	Coredó	
17 de agosto de 1965	Paimadó	
6 de mayo de 1967	Coredó	
31 de octubre de 1968	Murri	
14 de febrero de 1969	Bebaramá	
2 de agosto de 1970	Mandé	
15 de abril de 1972	La Isla	

### **Anexo 2 Fuentes de Información**

- a. Los investigadores participaron de diversa manera (uno como Jefe de la División de Programas Nacionales de la DNPAD y el otro como consultor de la misma) en el proceso de atención, manejo y recuperación pos-sismos en la zona afectada de Chocó y Antioquia y particularmente en la zona del Atrato Medio. En este sentido no sólo siguieron día a día dicho proceso sino que, particularmente el Jefe de División participó en múltiples reuniones de toma de decisiones, coordinó gran parte del proceso y, en nombre de la DNPAD, intercaló con gran parte de los actores sociales, institucionales y políticos que participaron en las acciones de manejo y reconstrucción.
- b. En este sentido se tuvo acceso a toda la información documental (informes, actas de reuniones, propuestas de diversos actores, evaluaciones, etc.), incluyendo algunos documentos manuscritos y notas de reuniones no consignados oficialmente en ninguna publicación.
- c. Adicionalmente se hicieron reuniones de discusión con diferentes actores y algunas pocas entrevistas abiertas y semiestructuradas con otros.
- d. Finalmente se realizó un análisis de la prensa nacional entre la fecha de los sismos (octubre de 1992) y enero de 1993.

**Anexo 3 Instituciones y organizaciones participantes en la atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada por los sismos de octubre de 1992**

**Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres**

Nivel Nacional

1. Comité Operativo Nacional

Cruz Roja Colombiana

Defensa Civil Colombiana

Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD)

Ministerio de Salud

Ministerio de Defensa

Policía Nacional

2. Comité Técnico Nacional

Cruz Roja Colombiana

Defensa Civil Colombiana

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM)

Instituto de Investigaciones en Geología, Minería y Química (INGEOMINAS)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT)

Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Instituto Nacional de La Reforma Urbana (INURBE)

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA)

Ministerio de Agricultura

Ministerio de Defensa (Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana)

Ministerio de Gobierno

Ministerio de Obras Públicas

Ministerio de Salud

Policía Nacional

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

3. Entidades Coordinadoras y/o Financiadoras (Nivel Nacional)

Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD)

Sociedad Fiduciaria La Previsora (Fondo Nacional de Calamidades)

Fondos Nacionales de Cofinanciación

4. Otras Entidades Nacionales

Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Plan Pacífico

Plan Urabá

Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)

**Organizaciones privadas y organismos no gubernamentales**

*Nivel Nacional*

Confederación Nacional de Organismos No Gubernamentales

Minuto de Dios

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)

*Niveles Regionales y Locales*

Antioquia Presente (Antioquia)

Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) (Chocó)

Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) (Chocó)

Organización Indígena de Antioquia (OIA) (Antioquia)

Organización Indígena Regional Embera-Wuanana (Chocó)

Pastoral Social Parroquia de Riosucio (Chocó)

Fundación Integral para el Desarrollo del Hábitat Popular (FIDHAP) (Chocó)

Radio Club de Antioquia

Radioaficionados de Antioquia

### *Nivel Regional*

#### Antioquia

Acueductos de Antioquia (Acuantioquia)

Comité Regional de Emergencia

Corporación Autónoma de Urabá (CORPOURABA)

Cruz Roja de Antioquia

Defensa Civil de Antioquia

Empresas Departamentales de Antioquia (EDA)

Fondo de Prevención de Desastres (FOPREVE)

Gobernación de Antioquia

Programa Aéreo de Salud

Secretaría de Agricultura

Secretaría de Desarrollo de la Comunidad

Secretaría de Gobierno

Secretaría de Obras Públicas

Secretaría de Servicios Administrativos

Servicio de Salud de Antioquia

Universidad de Antioquia

Chocó

Gobernación del Departamento

Comité Regional de Emergencia

Secretaría de Gobierno

Servicio Seccional de Salud

Defensa Civil del Chocó

Cruz Roja del Chocó

Corporación Autónoma Regional del Chocó (Corpochocó)

*Niveles Locales*

Antioquia

Alcaldías municipales de los municipios afectados

Comité Interinstitucional Metropolitano de Salud, Medellín (integrado por Instituto de Seguros Sociales, Metrosalud, Hospital San Vicente, Hospital General, Servicio Seccional de Salud de Antioquia, Hospital La María y Defensa Civil).

Chocó

Alcaldías municipales de los municipios afectados