

Alto Mayo (Perú), Limón (Costa Rica) y Atrato Medio (Colombia): Bases para una investigación comparativa

Andrew Maskrey y Allan Lavell

A las 9:34 de la noche del martes 29 de mayo de 1990 la población del Alto Mayo, en el nororiente de la Amazonía Peruana, se vio sorprendida por un sismo de 6.0 en la escala de Richter. Los efectos destructores de este sismo fueron sentidos por una población total de 139,670 habitantes en una área aproximada de 8,667 km², sobre todo, en las provincias de Rioja y Moyobamba en la Región San Martín.

El 4 de abril de 1991, a sólo once meses del anterior, un sismo de 6.2 en la escala de Richter volvió a afectar a la misma región golpeando a las pocas localidades que no habían sufrido el impacto del anterior.

Pocos días después, el 22 de abril de 1991 a las 3:57 p.m., la provincia de Limón en la costa caribeña de Costa Rica y la zona de Turrialba, provincia de Cartago, fueron severamente afectadas por un sismo de 7.4 grados en la escala de Richter, cuyo epicentro se ubicó en el Valle del Río Telire, 40 Km. al sur de la ciudad de Limón. Este terremoto —el más intenso y dañino sufrido en el país durante el presente siglo— alcanzó intensidades de hasta IX en la Escala de Mercalli modificada, e hizo sentir sus repercusiones desorganizadoras a una población total de unas 200,000 personas en una área de 9,000 Km. En agosto de ese mismo año la misma región fue seriamente afectada por las peores inundaciones sufridas en décadas.

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, que afectaron a una amplia zona de los departamentos de Chocó y Antioquia en el noroccidente de Colombia y generaron daños concentrados en su amplitud y en su intensidad relativa en la zona del Atrato Medio, (compartida por ambos departamentos). Estos fenómenos fueron seguidos por centenares de réplicas, muchas de las cuales fueron sentidas por la población. Los sismos produjeron un profundo impacto sobre el medio ambiente, la infraestructura, los medios y modos de producción y sobre una serie de centros poblados de diferentes jerarquías urbanas. En conjunto, se presentaron daños significativos en 33 municipios, correspondiendo 30 al Departamento de Antioquia y 3 al Departamento del Chocó en las regiones del Atrato Medio, Urabá y el occidente Antioqueño.

El objetivo global de este libro es presentar un análisis de las formas de respuesta institucional y organizativa desplegadas para enfrentar estos tres desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, tanto en la fase de crisis o emergencia como en las fases de rehabilitación y reconstrucción. El enfoque central de esta investigación comparativa de la gestión¹ de un desastre

¹ En el libro en su conjunto, hemos utilizado "gestión de desastres" como un término genérico referido al conjunto de actividades llamadas prevención, mitigación, reparación, atención, etc. Con él nos referimos también tanto a actividades realizadas con anterioridad a la ocurrencia de un desastre, como a aquellas realizadas durante o después

es el análisis de las formas de organización y respuesta de una amplia gama de instituciones – tanto internacionales y gubernamentales– como las propias de la llamada sociedad civil (organizaciones no gubernamentales -ONGs-, iglesias, sindicatos, organizaciones de base, etc.). En particular, se analiza los procesos complejos de interrelación entre todas estas niveles organizativos, tejidos en el tiempo y el espacio, en torno a la gestión de los tres desastres. En base a la investigación de los aciertos y desaciertos manifiestos en la gestión de los desastres, los resultados concretos de los procesos de atención a las emergencias y de reconstrucción, y a las lecciones que se pueden extraer de estos procesos organizativos complejos, se ofrece un análisis que espera ser de suma utilidad para identificar modelos organizacionales, sistemas administrativos, estrategias e instrumentos más apropiados para la gestión de desastres futuros de este tipo en contextos similares de América Latina.

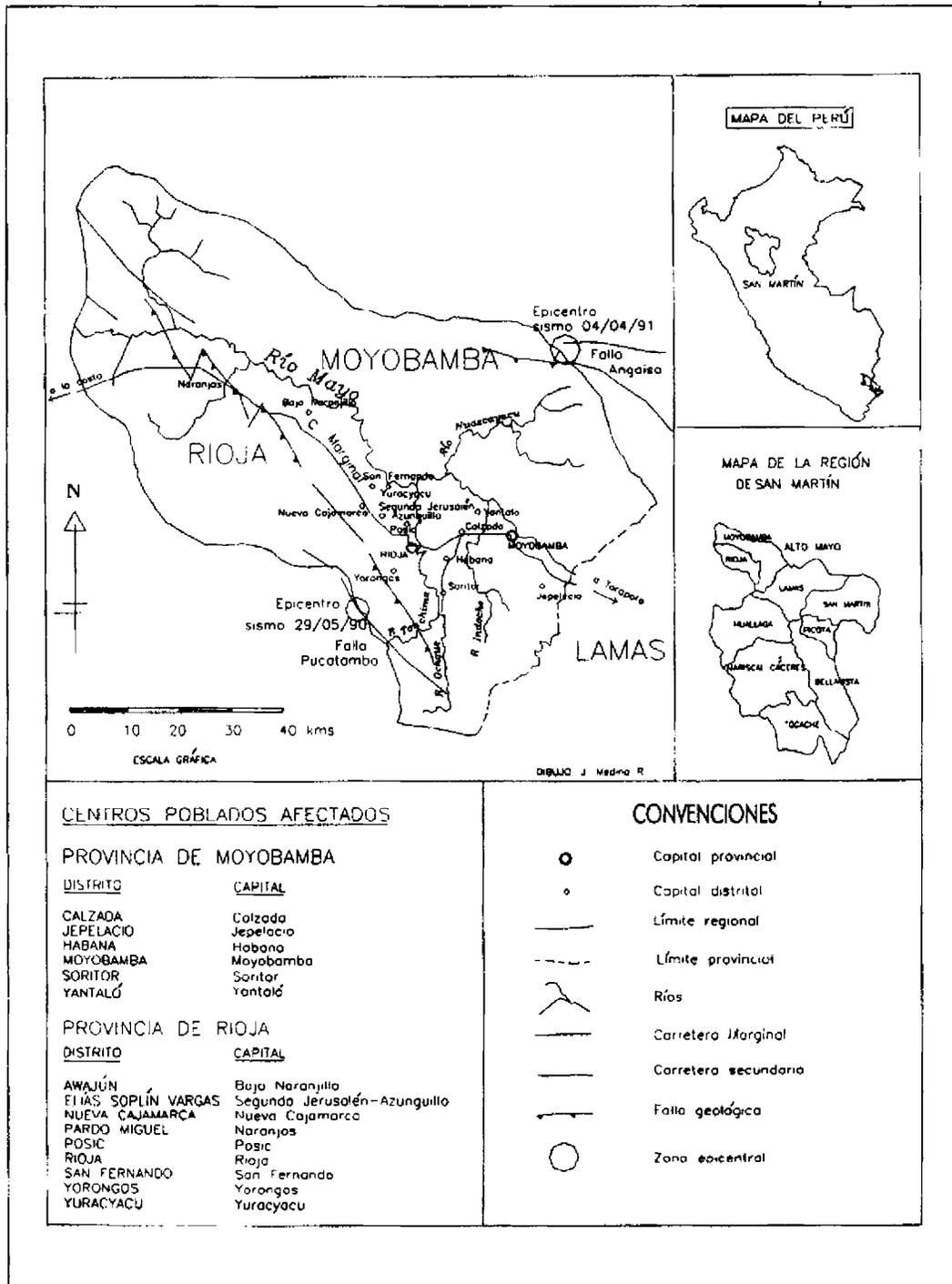
Los procesos de gestión de estos tres desastres tienen una serie de características peculiares y hasta ahora poco estudiadas, que los hace sumamente relevantes para una investigación comparativa, a criterio de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (véase LA RED, 1993).

Entre los objetivos de LA RED está el potenciar el uso de los escasos recursos humanos disponibles para la investigación social sobre los desastres en la región y promover relevantes estudios internacionales y comparativos sobre las diversas problemáticas que encierra el estudio social de los mismos. La investigación que dio origen a este libro y sus resultados se ubican dentro de una área de preocupación poco desarrollada en América Latina, donde se ha presentado un número muy reducido de análisis de la gestión de los numerosos desastres que han afectado al subcontinente en el curso de las últimas décadas.

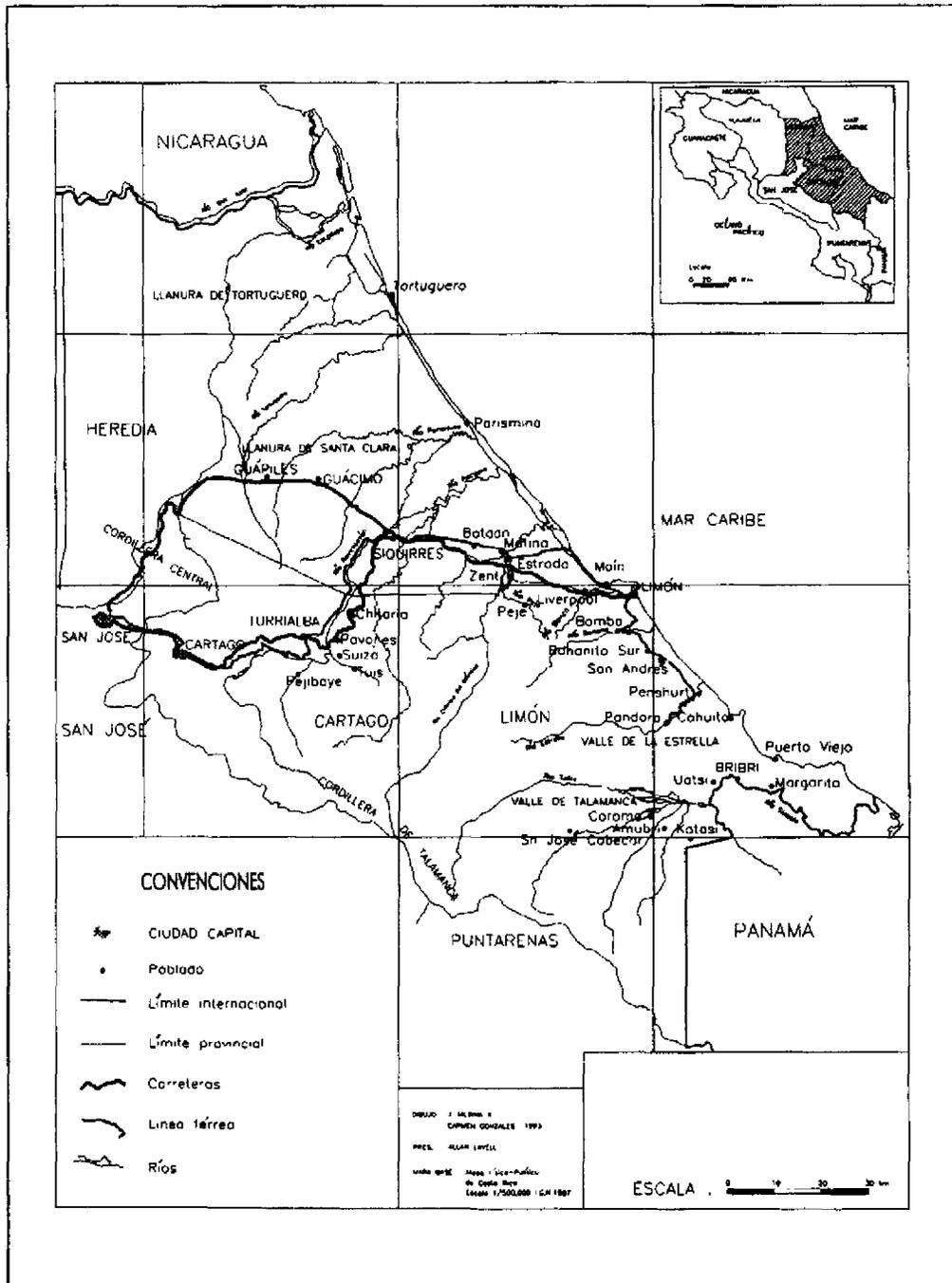
Un número importante de los pocos estudios acerca de la gestión de los desastres realizados hasta la fecha han sido llevados a cabo por investigadores norteamericanos o europeos. Un número relativamente pequeño de éstos ha tomado una visión global de la problemática, incorporando las fases de emergencia y recuperación/reconstrucción (véase p.e. Comfort, 1989 y 1991; Bolton, 1989; y Olson y Olson, 1977). Otros se han concentrado en la fase de crisis/emergencia (véase Aguirre, 1992; Bommer, 1985; Bommer y Ledbetter, 1987) y, el mayor número ha enfatizado en diversos aspectos particulares o globales del proceso de reconstrucción (véase Ojeda, 1982; Bates y otros, 1982; Snarr y Brown, 1979; Kreimer, 1978; Smith, 1986). Solamente en los casos del estudio de Oliver-Smith (1986) y de Bates y otros (1982) se ha dado una perspectiva y un análisis temporalmente extendido.

de éstos. Reconocemos que en este sentido el término "manejo de desastres" tiene un uso más difundido y aceptado en la literatura en español. Sin embargo, puesto que la frase proviene de la expresión en inglés "disaster management" creemos que gestión de desastres es una interpretación acertada y fiel al sentido original en inglés.

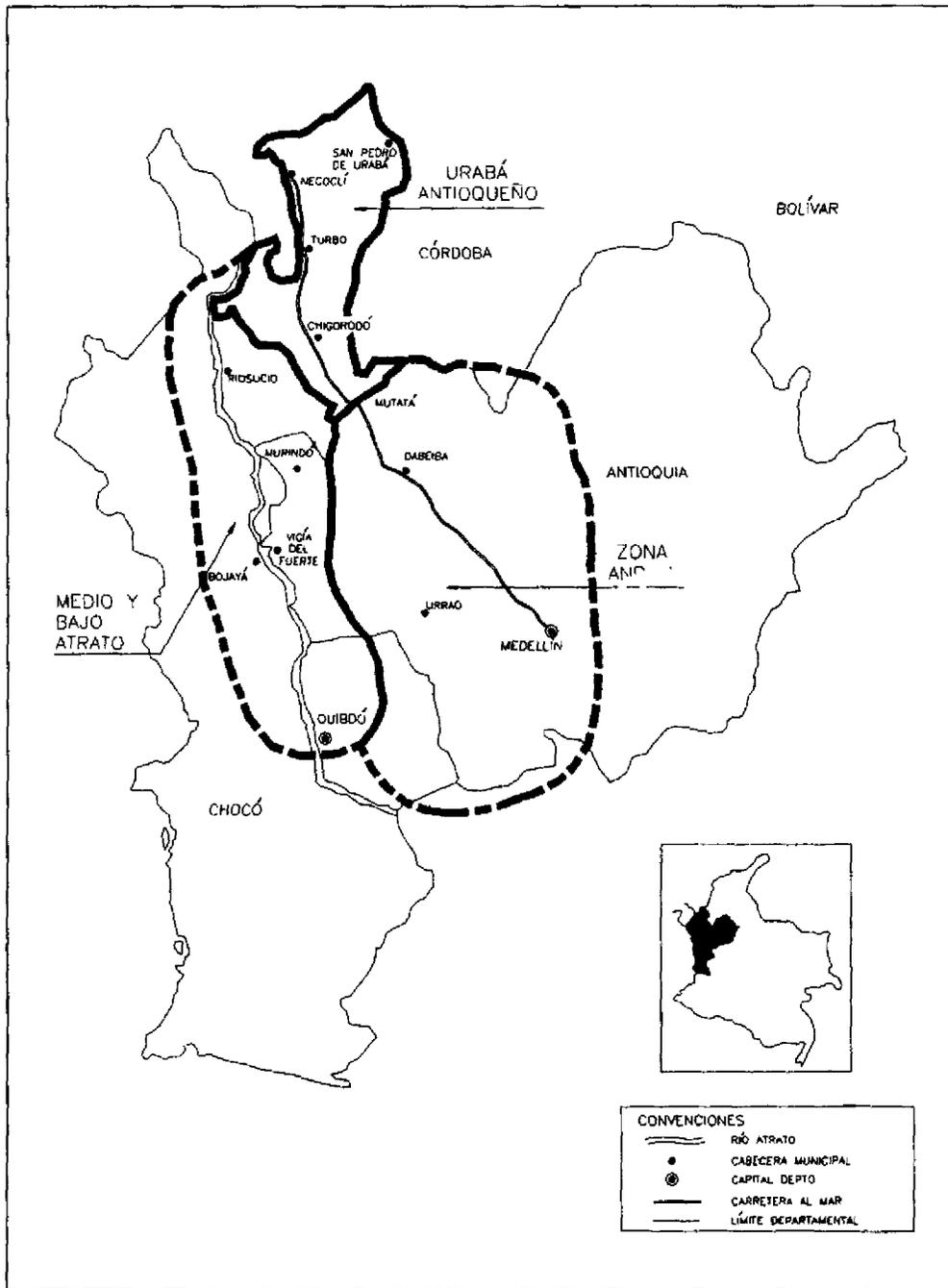
MAPA 1
MAPA DE UBICACIÓN DEL ALTO MAYO



MAPA 2
MAPA DE UBICACIÓN DE LIMÓN



MAPA 3
MAPA DE UBICACIÓN DEL ATRATO MEDIO



Otra característica de la mayoría de los estudios realizados sobre los procesos de gestión, que tiene relevancia en cuanto a la metodología utilizada en el presente, se refiere, en general, a la falta de una ubicación clara del análisis de las formas de respuesta institucional a los desastres, dentro del marco de las características sociales, étnicas, económicas, políticas, culturales y organizacionales de las sociedades afectadas. Un resultado de esto es que el análisis de la gestión de desastres que se ha hecho capta la esencia de las respuestas y actividades emprendidas, pero ignora, en gran parte, los condicionantes históricos y estructurales de estas respuestas, arraigados en sí en las sociedades afectadas.

Por otra parte, es menester enfatizar que la mayoría de los estudios sociales sobre gestión de desastres realizados en América Latina hasta la fecha se han referido a catástrofes de gran escala ocurridos en regiones de importancia política o económica (por ejemplo, ciudad de México, 1985) o que han causado gran número de muertos (por ejemplo, Ancash, Perú, 1970; Armero, Colombia, 1985). A menudo, son desastres asociados a fenómenos naturales espectaculares y de ocurrencia eventual (como la erupción del Volcán del Ruiz en 1985 o el Fenómeno del Niño de 1982 y 1983) los que captan la atención tanto de los medios de comunicación como de aquellos organismos internacionales² que intervienen en la gestión de los desastres a través de la ayuda humanitaria o de otros mecanismos.

A diferencia de los estudios sociales mencionados, la presente investigación pretende incorporar en un solo esquema analítico el papel del conjunto de los actores sociales en las diferentes fases temporales de los procesos de emergencia y reconstrucción. En la gestión de los tres desastres intervienen un conjunto de actores: comunidades locales y sus organizaciones, gobiernos municipales y regionales, ONGs e iglesias, sistemas nacionales de prevención y atención de desastres y organismos nacionales³ que los encabezan, además de organismos internacionales con ciertas características. Por otro lado, la investigación parte de un análisis de la evolución de los factores causales de los desastres, entre los que se destacan los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las regiones donde ocurrieron los desastres como parte de las historias de conformación regional. La investigación analiza, además, desastres que, a pesar de no causar pérdidas humanas o económicas catastróficas, son tal vez más representativos del "desastre típico" que afecta a América Latina año a año: caracterizados por amenazas que tienen un impacto extensivo en poblaciones aisladas cuya economía se basa mayormente en la subsistencia o en actividades informales.

² En el contexto de este libro utilizamos el término organismo internacional para referirnos a las diferentes organizaciones e instituciones internacionales, de carácter bilateral, multilateral y privado, que tienen entre sus programas y líneas de trabajo la gestión de los desastres. Consideramos entonces, organismo bilaterales, que otorgan financiamiento a los gobiernos nacionales; organismo multilaterales, que brindan ayuda humanitaria; y, otros, que se especializan en capacitación, asesoría técnica, investigación científica, etc.

³ Con la palabra "organismo nacional" nos referimos al Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú, la Comisión Nacional de emergencias de Costa Rica y la dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. En el contexto de este libro utilizaremos este término para referirnos a éstos y los organismos similares que existen en los demás países de América Latina.

En la investigación se adopta la hipótesis básica de que las formas, contenidos y resultados particulares de los procesos de gestión de los desastres están precondicionados por la estructura y la coyuntura de la sociedad afectada y que estos procesos tienen un carácter esencialmente político. Así, en consonancia con la idea de que el impacto particular de una amenaza física se relaciona con las vulnerabilidades y capacidades sociales existentes de una sociedad particular, también las respuestas organizadas o espontáneas, sus formas y sus resultados no pueden apartarse o analizarse fuera de una consideración de los condicionantes estructurales y coyunturales de esa sociedad. La sorpresa que generaron los tres desastres, el desconocimiento de su causalidad, las interpretaciones que se dieron a su impacto y las formas y procesos de gestión de los desastres tienen que analizarse en el contexto de estas condicionantes. En consecuencia, los modelos organizativos relevantes para enfrentar las emergencias y la posterior reconstrucción y desarrollo deben ubicarse o buscarse tomando en consideración la tipología social, económica, cultural e institucional de cada región. Modelos únicos de gestión de desastre son imposibles de diseñar, aun cuando ciertas normas básicas de organización y participación puedan identificarse.

Por lo dicho anteriormente, no está demás insistir en que el análisis aquí presentado intenta contribuir al creciente número de estudios sobre desastres en América Latina que adoptan un enfoque social, y se fundamenta en la noción de que los desastres son esencialmente sociales y no naturales. De tal manera se pretende, además, contrarrestar el énfasis dominante puesto en los desastres hasta la fecha, que ha insistido en sus aspectos físicos y en las respuestas ingenieriles/estructurales, divorciadas en gran parte de la sociedad en sí (véase Rogge, 1992). Felizmente, lo relativamente reciente de los desastres en estudio (1990, 1991 y 1992) ha permitido una reconstrucción documental y testimonial fidedigna de las formas, contenidos y resultados de los procesos de gestión. La "memoria" de los principales actores sociales involucrados en la gestión de los desastres no ha sido aún borrada o mayormente distanciada con el paso del tiempo.

Los tres desastres analizados ocurrieron en regiones que tienen una serie de aparentes similitudes en su ecología y en sus procesos de conformación social, económica y cultural. Alto Mayo, Limón y Atrato Medio son regiones clasificadas ecológicamente como trópico húmedo, que actualmente experimentan extensivos procesos de desbosque o deforestación, relacionados a veces con inapropiadas formas de ocupación del territorio para usos agrícolas. Son regiones de relativa baja densidad poblacional, con concentraciones urbanas de pequeño tamaño y una dispersión rural amplia. Son cultural o étnicamente distintas a las regiones centrales o más pobladas de sus respectivos países, con una extensiva migración poblacional de otras zonas. En Limón y Alto Mayo (y Urabá en Colombia) sus estructuras económicas contraponen sectores de monocultivo comercial de gran escala y sectores de pequeños productores o de subsistencia; mientras que en el Atrato Medio la producción comercial a gran escala está totalmente ausente.

Son, sobre todo, regiones históricamente "olvidadas" en los escenarios nacionales desde la perspectiva de la atención que les haya sido prestada en términos de inversiones y servicios públicos. A pesar de ese "olvido" histórico, las tres regiones tienen un valor estratégico para los gobiernos nacionales en cuanto a "zona de tránsito o de comunicación", relacionado con el movimiento de bienes agrícolas y/o industriales presentes o futuros y son escenarios recientes, presentes o futuros de planes de desarrollo, en base a la construcción de carreteras de penetración,

desarrollo agrícola comercial y explotación de la biodiversidad. Son, por lo tanto, regiones donde imperan procesos muy rápidos y a veces violentos de cambio, en términos demográficos, territoriales, económicos y culturales. Como resultado de estos procesos de cambio - políticamente, en cuanto a las luchas reivindicativas desarrolladas por pobladores, obreros y campesinos- las regiones han representado alguna vez un desafío para los gobiernos nacionales. Tanto el Alto Mayo como la región de Urabá en Colombia han sido escenarios de luchas armadas entre grupos subversivos y las fuerzas militares de ambos países en los últimos años.

En las tres regiones habían ocurrido sismos anteriores que, sin embargo, no desembocaron en desastres de una magnitud o impacto que trascendió el ámbito local o subregional. Su baja densidad poblacional, su relegación económica y política y su virtual incomunicación con las principales ciudades de sus respectivos países significó que aquellos desastres anteriores no revistieran mayor importancia a nivel nacional o internacional. Es recién con los procesos de acumulación de vulnerabilidades de las últimas décadas y con la presencia ya casi universal de los medios masivos de comunicación que los desastres en estas regiones se convierten en "problema" para los organismos nacionales e internacionales. Desde esta perspectiva, podríamos postular que los desastres analizados en este libro fueron "construidos" históricamente por los procesos de cambio económico, social, territorial y cultural que ocurrieron.

En contraposición, los desastres fueron considerados sorprendidos por los organismos nacionales e internacionales pertinentes, a pesar de la existencia de documentación oficial sobre su sismicidad. Este carácter "sorpresa" que se le atribuyó a los tres desastres resulta en parte del gran desconocimiento de los contextos donde ocurrieron. Nuestra investigación sirve para poner en relieve, tal vez por primera vez, una problemática nueva en el campo de gestión de desastres: la acumulación acelerada de vulnerabilidades en estas regiones y otras similares de América Latina. Aparentemente, estamos frente a un tipo de desastre que ocurriría con más frecuencia en América Latina en el futuro. Este tipo de desastre significa un nuevo reto tanto para la investigación como para la gestión de desastres en la región para los años que restan del Decenio Internacional de Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN).

Otro parámetro de los tres desastres investigados fue que, según los datos oficiales, no fueron de grandes o catastróficas proporciones. El bajo número relativo de muertos y heridos estuvo acompañado de pérdidas económicas de poca magnitud (en términos monetarios) en la infraestructura productiva y social (salvo en el caso de la infraestructura portuaria, bananera y petrolera de Limón). Esta caracterización del impacto de los desastres se debe sobre todo a la baja densidad poblacional de las regiones y al hecho de que en términos de infraestructura y economía formal no hubo mucho que destruir. Sin embargo, los tres desastres tuvieron un impacto extensivo con una severa desarticulación de las economías informales y de subsistencia en las regiones donde ocurrieron, además de impactos sociales y ecológicos. Este "otro" impacto no está resaltado adecuadamente en las cifras oficiales y demuestra la existencia de limitaciones y distorsiones en los métodos e indicadores que se utilizan actualmente para medir la magnitud de los desastres.

En la gestión de los tres desastres ocurridos intervinieron los organismos nacionales relevantes, encabezados por sistemas nacionales de prevención de desastres. Nuestro análisis comparativo

permite ilustrar los diferentes problemas de articulación horizontal y vertical que experimentaron estos sistemas al enfrentar la gestión de los desastres. En los tres desastres resultó sumamente difícil generar un marco institucional funcional a la gestión de los desastres, lo cual restó eficacia, eficiencia y relevancia a las acciones de todos los actores sociales que intervinieron. Es así como el análisis de la gestión de estos desastres permite vislumbrar los procesos políticos que imperan en estos casos y que paradójicamente tienden a desfavorecer a los sectores sociales, económicos y territoriales más vulnerables de las regiones.

Estas características de los desastres y sus procesos de gestión los hace aun más relevantes para los propósitos de esta investigación comparativa. Tal como se mencionó líneas arriba, este tipo de desastre no ha sido estudiado en forma sistemática y, menos aún, incorporado en los modelos y sistemas de instrumentos de gestión de desastres que se aplican en América Latina. Nuestro análisis permite ilustrar los encuentros y desencuentros que suceden cuando los imaginarios y sistemas de instrumentos de gestión de desastres, característicos de muchos de los actores que intervienen en este campo en América Latina (a saber, los organismos nacionales e internacionales relevantes), se aplican a lo que serían desastres típicos de América Latina. En este sentido, la investigación puede sentar los bases para informar sobre la generación de políticas más apropiadas de intervención, tanto a nivel de los organismos nacionales como de los internacionales.

El presente libro tiene varias partes: introducción general, un capítulo de elementos conceptuales para el estudio social de los desastres, los tres estudios de caso y un capítulo de conclusiones comparativas. En términos de su redacción, los estudios de caso no comparten una estructura común. Sin embargo, todos contemplan vertientes de análisis similares. En primer lugar, presentan las características de los desastres ocurridos y sus impactos físicos, sociales, económicos y espaciales; en segundo lugar, un análisis sumario de la conformación histórica de los escenarios donde se presentan los desastres, además de su actual conformación geográfica, demográfica, económica, social y organizativa; en tercer lugar, una cronología del período posdesastre, describiendo las acciones realizadas por los diferentes actores; y, en cuarto lugar, un análisis detallado del papel de cada uno de estos actores en la gestión de los desastres tanto en la fase de emergencia como en los procesos de reconstrucción.

Finalmente es menester reconocer que si bien esta investigación tiene un objetivo global común, en la redacción de los estudios de caso se puede apreciar las perspectivas propias de actores sociales que se acercaron a la investigación desde ubicaciones muy distintas.

En el caso del Alto Mayo, se trata de una ONG con un largo trabajo previo en la región donde ocurrió el desastre y con un íntimo conocimiento de la misma. Esta ONG fue responsable además de la formulación e implementación del proyecto de reconstrucción de vivienda más importante que se dio en la región después de los dos desastres ocurridos allí. En el caso del Atrato Medio, en contraste, se trata del organismo nacional responsable para la gestión de desastres en Colombia, que refleja una visión del desastre desde una perspectiva nacional. En el caso de Costa Rica, se trata de una institución académica que no tuvo una participación directa en la gestión del desastre como tal, lo que permite una visión más propiamente académica.

La diversidad y las diferentes perspectivas sociales de los equipos de investigación que intervinieron en el presente trabajo no resultó ser una desventaja ni tampoco condujo a desencuentros insalvables en el análisis comparativo de los tres desastres. Más bien, permitió que el análisis sea verdaderamente comparativo, partiendo no sólo de tres estudios de caso diferentes sino también de tres perspectivas y formas de interpretar lo ocurrido, hecho que, en nuestra opinión, enriqueció considerablemente el valor del trabajo en su conjunto.