

Conclusiones Comparativas

Introducción

El análisis comparativo de la gestión de los desastres del Alto Mayo (Perú), Limón (Costa Rica) y Atrato Medio (Colombia) nos ilustra un conjunto de problemas y cuestiones que surgían en torno a las respuestas de una gran diversidad de actores (los organismos nacionales de prevención y atención de desastres, organizaciones bilaterales, multilaterales y humanitarias, organizaciones no gubernamentales –ONGs, organizaciones sociales de base, gobiernos locales) a estos tres eventos sísmicos. En particular, nuestro análisis ilustra el complejo entramado de relaciones que van tejiéndose entre estos actores –tanto en la fase de atención de las emergencias como en los procesos de recuperación y reconstrucción– frente a desastres ocurridos en regiones de América Latina, experimentando procesos acelerados de acumulación de vulnerabilidades.

Tal como comentamos en la introducción de este libro, se trata del tipo de desastre que ocurre en las regiones más vulnerables de América Latina todos los años. desastres de un impacto más extensivo que intensivo, que no son considerados como catástrofes a nivel internacional y que no han sido estudiados en la región en forma sistemática. Estos desastres no son esas grandes catástrofes eventuales asociadas a fenómenos naturales espectaculares que afectan a áreas metropolitanas, que requieren operaciones complicadas de ayuda humanitaria internacional, que se resaltan en los medios de comunicación, que predominan en las agendas de los organismos nacionales e internacionales y que normalmente son materia de investigación.

Nuestro análisis demuestra que desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio tienen características y especificidades propias y requieren otro tipo de respuesta de los diferentes actores y otro tipo de relación entre ellos si es que se pretende lograr que los procesos de gestión sean relevantes, eficaces y eficientes. Es probable que los problemas y cuestiones aquí identificados aún no hayan sido reconocidos por la mayoría de los organismos nacionales e internacionales y menos aún incorporados en sus metodologías, sistemas organizativos, políticas e imaginarios. Es por ello que, dado que los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio tipifican una problemática de carácter regional aún no reconocida, creemos que nuestro análisis tiene una gran relevancia en la medida que puede servir de información para la generación de nuevas y apropiadas políticas y sistemas administrativos e instrumentales para la gestión de desastres en América Latina.

Las principales cuestiones y problemas identificados por nuestro análisis comparativo –que deberían ser considerados por los diferentes actores involucrados en la gestión de desastres en América Latina– son:

generación de procesos acelerados de acumulación de vulnerabilidades en regiones "olvidadas" o "periféricas", que devienen en desastres "sorpresivos" tanto para las sociedades regionales como para los actores exógenos a estas regiones;

- limitaciones de las metodologías e indicadores convencionales utilizados para medir la magnitud e impacto de los eventos, cuando son aplicados en regiones como estas, lo cual torna en gran medida "invisibles" a los desastres ante los actores que intervienen en su gestión;
- dificultades para generar un marco institucional para la gestión de desastres en regiones como estas, debido a la debilidad, heterogeneidad y dispersión de las instituciones locales, y a la poca presencia de actores estatales y no gubernamentales exógenos, lo cual resta funcionalidad a los Sistemas nacionales para la gestión de los desastres;
- en los procesos de gestión de los desastres, reproducción de las desigualdades políticas, económicas y sociales que han caracterizado históricamente al desarrollo de estas regiones, y que resultan en acciones, programas y proyectos que a menudo tienden a desfavorecer a las zonas y grupos sociales más vulnerables;
- en los procesos de gestión de los desastres, reproducción de un imaginario derivado de la gestión de las grandes catástrofes eventuales, que resulta en acciones, programas y proyectos que a menudo no corresponden a las necesidades y capacidades locales de las regiones afectadas

En el capítulo que sigue examinaremos cada una de estas cuestiones y problemas y posteriormente presentaremos un conjunto de recomendaciones para mejorar los procesos de gestión de desastres en América Latina en el futuro.

Procesos de Acumulación de Vulnerabilidades

Las regiones de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio comparten una serie de aparentes similitudes que llamaron la atención para realizar el presente análisis comparativo. Ecológicamente las tres regiones son calificadas como trópico húmedo. Tienen una población dispersa, de baja densidad y con marcadas diferencias culturales, comparada con otras regiones de sus respectivos países. Por otro lado, las tres regiones experimentaron desastres asociados a amenazas sísmicas en el mismo periodo. Sin embargo, dejando al lado la coincidencia temporal de los desastres y las aparentes similitudes mencionadas, las regiones presentan un conjunto de diferencias históricas y geográficas muy particulares que invalidan la hipótesis de que su vulnerabilidad es una característica de sus formaciones sociales, económicas, culturales y territoriales per se.

Un análisis del papel económico y político que han cumplido estas regiones en sus respectivos países revela la operación de procesos muy similares de cambio político, social, económico y territorial en las últimas décadas, aún cuando la historia de conformación regional en cada caso es completamente diferente. Son estos procesos de cambio los que han conducido a una acumulación acelerada de vulnerabilidades, generando condiciones cada vez más propicias para la ocurrencia de desastres. Es preciso, por lo tanto, analizar en primer lugar la acumulación de vulnerabilidades en cada una de las tres regiones para luego intentar caracterizar a los procesos de

cambio en sí. Esta caracterización de los procesos de cambio puede servir tanto para entender la ocurrencia reciente de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio como para postular la existencia de una problemática nueva y aún no abordada en el campo de la gestión de los desastres en América Latina.

La acumulación de vulnerabilidades en el Alto Mayo se inició con la fundación de ciudades enclaves como Moyobamba, Rioja y Soritor en la época de la colonia española, utilizando técnicas de construcción foráneas de baja resistencia sísmica. La ciudad de Moyobamba fue el centro administrativo de un importante sector de la amazonia hasta fines del siglo XIX. De allí que su virtual aislamiento posterior y su poca importancia comercial la región experimentó poco cambio demográfico, económico o ecológico hasta la década de 1970. Dicho aislamiento, unido a la poca importancia política y económica de la región, condujo a que los desastres ocurridos en la región hasta el terremoto de 1968 no fueran destacados a nivel nacional. El impacto de estos desastres fue limitado a la destrucción de viviendas, que luego fueron reconstruidas por los pobladores utilizando recursos propios de la región

Después de la interconexión vial de la región con el resto del Perú a partir de 1974, se inicia un proceso de cambio económico, demográfico, ecológico y político que conduce a una acumulación acelerada de vulnerabilidades. El gobierno peruano aplicó un modelo de desarrollo para la amazonia que consistió en la construcción de carreteras de penetración y la promoción de la agricultura comercial a través de un sistema subsidiado de créditos y comercialización. La aplicación de este modelo generó una ola de inmigración de la zona andina hacia la región, dando lugar a un crecimiento demográfico intempestivo y la creación de nuevos asentamientos ubicados y contruidos de una forma sumamente insegura; la destrucción de grandes extensiones de bosque primario, generando problemas de erosión; y un giro radical en la economía regional, en base al monocultivo del arroz y un conjunto de nuevos y violentos conflictos sociales. Cuando ocurrió la crisis política y económica del Estado peruano hacia fines de la década de los ochenta, el Alto Mayo ya estaba fuertemente articulado al resto del país. Se quebró la agricultura comercial en la región, se agudizaron los conflictos sociales y se inició un etapa de violencia y militarización a la par que se introdujeron cultivos ilícitos como la coca. Los terremotos de 1990 y 1991 ocurrieron en una región inmersa en crisis y caracterizada por un conjunto de nuevas vulnerabilidades. Por ello, los sismos tuvieron un impacto mucho mayor que los anteriores ocurridos en la región, un impacto que debido a la articulación económica de la región con el resto del país y a la presencia de los medios masivos de comunicación inclusive llegó a generar un problema de gestión de desastres a nivel nacional

Hasta mediados del siglo XIX la provincia de Limón (en la costa atlántica de Costa Rica) constituía también una región aislada y con poca articulación económica con el resto del país. Su población estuvo conformada por pequeños pueblos de indígenas y negros dedicados mayormente al cultivo de cacao y a una agricultura de subsistencia. Un primer proceso de cambio en la región se produjo con la construcción del ferrocarril de San José hasta el puerto de Limón a fines del siglo XIX, acompañado por una concesión de tierras para el cultivo del banano. La inmigración masiva de negros antillanos –y en menor medida de chinos– y la nueva producción bananera dieron lugar a la creación de un enclave productivo y urbano fuertemente diferenciado del resto del país en términos sociales, culturales y económicos, y una primera acumulación de

vulnerabilidades que antes no habían existido en la región. Este modelo de desarrollo entró en crisis cuando en la década de los treinta se trasladó la producción bananera a la región del Pacífico, debido a agudos conflictos laborales y a la disminución de los rendimientos del cultivo a raíz de la "enfermedad de Panamá".

A mediados de la década del cincuenta se regresa al cultivo del banano y a partir de la década del sesenta se inicia un segundo proceso de cambio en la región, asociado a un nuevo modelo de desarrollo aplicado por el gobierno costarricense. La nacionalización del ferrocarril en 1971, la construcción de la primera carretera de San José a Limón en la misma época y una serie de obras públicas en la región dieron lugar a la diversificación de la economía regional. Se inició un fuerte proceso inmigratorio del resto del país hacia la región, dando lugar a una tasa de crecimiento de casi el doble del promedio nacional, la creación de nuevos asentamientos y la destrucción de grandes extensiones de bosque primario para la agricultura y ganadería. La promoción de productores independientes de banano como parte de este proceso dio lugar a que la superficie cultivada se cuadruplicara entre 1963 y 1984. En Limón se construyó una refinería de petróleo y creció la ciudad a través de numerosos asentamientos marginales a su alrededor. A diferencia del Alto Mayo, la economía de la provincia de Limón no estuvo en crisis cuando ocurrió el terremoto de 1991 y tampoco existió un panorama de violencia política. Sin embargo, los procesos de cambio operados en ambas regiones desde la década del setenta fueron bastante parecidas. La acumulación de vulnerabilidades en Limón, resultante del proceso de cambio, hizo que el terremoto de 1991 produjera un desastre no de pequeña escala sino de impacto nacional.

Comparado con el Alto Mayo y Limón, el Atrato Medio fue y es hasta la fecha una región aun más aislada, de poca importancia política y económica. Con su ecología de bosque tropical super húmedo y sin acceso vial alguno no existían en 1992 ni centros urbanos grandes ni zonas de agricultura comercial significativas. La colonización de la cuenca media del río se inició desde 1920 por pobladores negros provenientes de Quibdó, el principal centro urbano de la cuenca, gradualmente desplazando a las comunidades indígenas existentes hacia las cuencas altas de los afluentes del Atrato. Este proceso de colonización, realizado por vía fluvial, dio como resultado la formación de un conjunto de asentamientos de pequeño tamaño, sin infraestructura básica u obras públicas y con una economía incipiente en base a la agricultura de autoconsumo y la explotación forestal. En el Atrato Medio no se creó ni un enclave productivo estratégico –como en Limón– ni tampoco ocurrió una expansión masiva de la agricultura comercial –como en el Alto Mayo. Cuando sucedió el terremoto de 1992 el Atrato Medio aún presentaba características de aislamiento territorial unido a un muy bajo desarrollo económico y urbano, comparable con la situación de Limón antes del auge del banano y del Alto Mayo antes de la interconexión vial. Evidentemente la colonización de la zona había generado una serie de cambios y conflictos culturales, sociales y territoriales en la región pero sin la presencia de los procesos rápidos de transformación sucedidos en las otras dos regiones.

Sin embargo, debido a la visibilidad del desastre a través de los medios de comunicación masivos y por la existencia en Colombia de un organismo nacional con voluntad política de crear un Sistema de Gestión de Desastres en el país, el desastre del Atrato Medio (al igual que los de Limón y Alto Mayo) se convirtió en un problema nacional. Por otro lado, en la región de Urabá, geográficamente contigua al Atrato Medio y que también sintió el impacto de los sismos,

encontramos un proceso de cambio violento y de acumulación de vulnerabilidades bastante parecido a los procesos ocurridos en Alto Mayo y Limón y con ribetes aún mas extremos de conflicto social. En el Urabá también se implantó el cultivo del banano desde los años sesenta y se iniciaron procesos acelerados de inmigración, colonización y concentración de la tierra. La historia de Urabá indica una vulnerabilidad potencial que puede acumularse en forma acelerada en el futuro en el Atrato Medio al operarse ahí procesos similares.

La acumulación de vulnerabilidades que se produjo en el Alto Mayo, Limón y Urabá (y que podría producirse en el Atrato Medio) ocurrió en regiones que originalmente fueron sumamente débiles y aisladas en términos de su integración económica, política o territorial. Antes de los procesos de cambio sus economías estuvieron circunscritas a la explotación primaria y a la agricultura de subsistencia y a limitados intercambios comerciales extrarregionales. Su bajo desarrollo económico fue asociado a una baja densidad demográfica, esta con pocas y pequeñas concentraciones urbanas y una dispersión rural amplia. Fueron regiones que recibieron de los gobiernos centrales poca inversión en infraestructura productiva o social. Por su bajo nivel de urbanización tampoco contaron en sus orígenes con una presencia significativa de instituciones publicas o privadas o con movimientos sociales o políticos capaces de incidir con algún peso en la política nacional. Por otro lado, su aislamiento territorial y económico se reflejó en la existencia de marcadas diferencias culturales y una suerte de "autorepresentación" de su población, lo cual también condicionó sus relaciones con otras regiones y con el Estado. Para este último, las regiones estuvieron históricamente como vacías y olvidadas: espacios verdes en los mapas.

Desde siempre estas regiones fueron vulnerables a las distintas amenazas naturales que las caracterizan. A pesar de la escasa información disponible, en las tres regiones existen registros de sismos anteriores con características parecidas a las de los ocurridos entre 1990 y 1992. En Limón hubieron sismos en 1798, 1822, 1916 y 1952, en el Atrato Medio en 1883 y 1903; y, en el Alto Mayo en 1746, 1928, 1945 y 1968. Estos sismos sucedieron en zonas mayormente despobladas y aisladas. Sin embargo, causaron desastre en la población regional. Además, por la poca integración económica, política o territorial de estas regiones en sus respectivos países, agravada por la lentitud y dificultad de la comunicación, dichos desastres nunca fueron considerados como tales en los ámbitos nacionales. No hubo destrucción de infraestructura económica estratégica, ni se afectó a centros urbanos importantes o a una masa política significativa. Estos desastres, que ocurrieron antes de la operación de los procesos de cambio, tuvieron un impacto y un significado muy localizado, y, en el peor de los casos, ni siquiera fueron registrados por los gobiernos nacionales. El hecho que además haya una ausencia de conocimiento histórico de desastres anteriores de parte de la población también refleja la poca institucionalidad de la cultura y la historia en las tres regiones, producto de su dispersión territorial, aislamiento y bajo desarrollo económico y la erosión progresiva de la memoria de estos eventos debido a los procesos de cambio.

Los desastres en estas regiones se convierten en una problemática a nivel nacional recién con la transformación de su territorio, sociedad y economía debido a los procesos de cambio mencionados. Se trata de procesos caracterizados por: cambios tecnológicos radicales en la producción, flujos masivos de migración introduciendo nuevos patrones culturales y sociales,

reorientación de la economía de la subsistencia hacia el mercado y la intensificación de los intercambios comerciales, un rápido crecimiento urbano y la creación de nuevos centros poblados, destrucción y degradación del medio ambiente, generación de nuevos frentes de conflicto social. Dichos procesos en el Alto Mayo, Limón y Urabá fueron esencialmente procesos de urbanización, entendiendo la urbanización como la transformación de una red de pequeños pueblos y ciudades sujetas al campo hacia un campo articulado por la ciudad.

En Limón y Urabá el proceso de urbanización fue iniciado por empresas transnacionales, pero tanto en Limón como en el Alto Mayo fue impulsado luego por los gobiernos nacionales, con el objetivo de explotar nuevos fuentes de recursos naturales, de incorporar nuevos territorios en la economía nacional y para abrir nuevos corredores de comunicación. Los modelos de desarrollo implementados por los gobiernos en ambas regiones fueron en muchos sentidos representativos de las políticas aplicadas en varias otras zonas tropicales de América Latina en las mismas décadas: se dio prioridad a la construcción vial, la construcción de infraestructura productiva y la oferta de crédito agrícola subsidiado para incentivar la ocupación de nuevos territorios. Las similitudes entre los programas de desarrollo implementados en Limón desde la apertura de la primera carretera interregional Limón-San José entre 1974 y 1978 y en el Alto Mayo desde la llegada de la Carretera Marginal en 1974, además de las transformaciones resultantes de estos cambios saltan a la vista. En Urabá el proceso fue caracterizado más bien por la ausencia y no acompañamiento del Estado, llevando a que se generen condiciones de conflicto y vulnerabilidad aun más extremos.

Los veloces procesos de urbanización en regiones esencialmente rurales, caracterizados por estructuras territoriales, económicas y políticas incipientes y poco integradas, generan una acumulación muy rápida de nuevas vulnerabilidades, tanto por las características y el impacto de los procesos mismos, como por la poca capacidad de la población e instituciones regionales de manejarlos.

Con la urbanización del territorio y la incorporación de las economías locales a los mercados nacionales e internacionales se acelera el tiempo, reduciéndose progresivamente los horizontes temporales en los cuales se toman decisiones sobre la gestión de la producción, el medio ambiente y el entorno construido. La población regional no tiene la posibilidad de integrar cambios tan radicales en su economía, territorio o cultura ni tampoco tiene el peso político o económico para influir en la dirección del proceso. A la vez, conforme se abren las comunicaciones y se da la implosión de los mercados nacionales e internacionales en espacios anteriormente tan aislados, el proceso de evaluar riesgos, implícito en todas las decisiones económicas, se vuelve más complejo en torno a variables menos predecibles y más turbulentas e inestables. Los horizontes temporales en los cuales ocurren amenazas como los sismos son relativamente largos y no pueden ser incorporados en los horizontes temporales muy cortos en los cuales tanto la población regional como los flujos de migrantes de otras regiones se ven empujados a tomar decisiones. Se transforma el territorio, la economía y la sociedad tan rápidamente que no se incorporan las amenazas que caracterizan a las regiones en los procesos de toma de decisiones. La capacidad de gestión de organizaciones e instituciones regionales endeble desde su origen se ve rebasada por la velocidad y magnitud del cambio. Cualquier memoria histórica de las amenazas que pudiera haber existido en la población oriunda de las

regiones se desgasta y se desplaza por la violencia de los cambios y el nacimiento de nuevas y urgentes oportunidades y problemas. Para los migrantes de otras regiones, dicha memoria nunca existió.

La rápida acumulación de vulnerabilidades en un contexto donde población, organizaciones e instituciones regionales tienen muy baja capacidad de gestión del cambio genera las condiciones para desastres nuevos que sorprenden por su impacto. Ya antes de los terremotos de 1990 y 1991 en el Alto Mayo habían ocurrido desastres pequeños a raíz de inundaciones y deslizamientos que señalaban una acumulación de vulnerabilidades en marcha. Estos desastres pequeños podrían considerarse premonitorios de los desastres mayores que luego ocurrieron. Con la mayor articulación económica, política y territorial de las regiones, estos nuevos desastres ya tienen un impacto y significado que va más allá del ámbito local, y se convierten en una problemática nueva de gestión de desastres a nivel nacional. Si bien existía información científica sobre los niveles de amenaza sísmica, en las regiones no había información acerca de la acumulación de vulnerabilidades y, por ende, acerca de los niveles de riesgo que se presentaban. Por lo tanto, es por la acumulación de vulnerabilidades más que por la ocurrencia de los sismos que los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio fueron considerados como sorpresivos en sus respectivos países.

Hay otras regiones en todos los países de América Latina que por su debilidad económica, política y territorial podrían experimentar procesos similares de cambio, lo que conduciría a una acumulación acelerada de vulnerabilidades. Todos los países del continente tienen sus regiones "olvidadas", sean estas zonas de bosque tropical húmedo poco intervenidas, áreas áridas o semiáridas u otras poco integradas y articuladas a las economías políticas nacionales y a la internacional. En la medida que se mantengan vigentes las tendencias actuales de liberalización de las economías nacionales en el marco de la englobación de los mercados internacionales, es probable que la operación del tipo de proceso descrito aquí sea inclusive más rápido e inestable pero menos predecible en el futuro en otras regiones. La valorización de nuevos productos en el mercado internacional, el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos naturales a explotarse, la creación de ventajas comparativas mediante la apertura de nuevas rutas de comunicación, o la valorización de la imagen de una región son factores que pueden precipitar procesos de cambio en la economía, territorio y sociedad de una región débil que conduce a una acelerada acumulación de vulnerabilidades. Al igual que las fuerzas de mercado en sí, se trata de una vulnerabilidad de gran movilidad, complejidad y versatilidad, que desconoce las fronteras convencionales. Estamos, por lo tanto, frente a una nueva problemática de gestión de desastres en América aún no reconocida por la mayoría de los organismos nacionales e internacionales y menos aún incorporada en sus metodologías, sistemas organizativos, políticas e imaginarios.

Regiones Vulnerables, Desastres "Invisibles"

Ocurridos los terremotos del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, un primer reto de los diferentes actores locales, regionales nacionales e internacionales fue evaluar y medir el impacto de los sismos y la magnitud de los desastres producidos. Los indicadores y metodologías

convencionales que se aplican para medir la magnitud de un desastre, como. el número de muertos y heridos, el valor de la producción perdida por la interrupción de las actividades económicas y el valor de la infraestructura dañada o destruida, se utilizan con cierto éxito en el caso de desastres ocurridos en ciudades grandes o en regiones fuertemente urbanizadas y articuladas a las economías nacionales. Pero en el caso de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio es evidente que dieron una interpretación muy parcial del impacto de los sismos, pues resultó que los desastres eran en parte "invisibles" para muchos de los actores que pretendieron intervenir en su gestión.

Vistas desde afuera, las regiones donde ocurrieron los terremotos fueron percibidas como espacios homogéneos y como consecuencia el impacto de un sismo en uno de estos espacios fue considerado como "un desastre". Sin embargo, los que parecen espacios homogéneos desde afuera se vivían desde adentro con un alto grado de diferenciación. Cada región estaba conformada por un complejo de realidades sub-regionales y locales, viviendo procesos muy distintos. En Limón convivían en un sólo territorio los espacios del enclave bananero del Valle de la Estrella y Sixaola, el complejo urbano y portuario de Limón, la zona campesino-indígena del Alto y Bajo Talamanca y la zona de Chirripó. En el Alto Mayo la ciudad colonial de Moyobamba contrastaba con caseríos rurales nuevos formados por migrantes andinos. En el Atrato Medio los municipios de población negra fueron muy diferentes de los de las zonas indígenas ubicadas en las cabeceras de los afluentes del río Atrato. El Atrato Medio de por sí presentó una realidad muy diferente a otras regiones como Urabá y la ciudad de Medellín, que también sintieron el impacto del sismo. El impacto de los sismos en cada una de estas realidades sub-regionales y locales fue completamente diferente. Por lo tanto, los daños no tuvieron una distribución de carácter homogéneo sino una de suma complejidad y rugosidad, que reflejaron procesos de vulnerabilidad muy diferenciados.

Según la escala fractal con la cual se observa a los desastres, se manifiestan impactos diferenciados entre diferentes sub-regiones, entre diferentes pueblos y comunidades y hasta entre familias y personas individuales. El impacto es similarmente diferenciable según clase social, etnia, género y edad, para mencionar sólo algunos parámetros. Mientras que para muchos actores exógenos sucedió "un desastre" de mediano impacto, la población regional vivía múltiples pequeños desastres, con impactos muy diferentes, ocurridos en el mismo espacio regional.

Esa complejidad fractal de los desastres genera un conjunto de problemas para la utilización de indicadores convencionales de impacto y de estimación de daños.

Un primer problema se refiere a la relación entre la magnitud de los desastres y el tamaño de los países en donde ocurrieron. Según las estimaciones de daños, los desastres de Limón afectaron el equivalente al 4% del producto bruto interno de Costa Rica en 1990 y requerían una inversión en la atención de las emergencias y los procesos de recuperación y reconstrucción el equivalente al 17% del presupuesto nacional. Se trata, efectivamente, de un desastre de gran magnitud en el contexto de un país pequeño. Los daños producidos en el Alto Mayo y Atrato Medio fueron a todas luces comparables, pero no significaron más que desastres pequeños en el contexto de países grandes como Perú y Colombia. En otras palabras, la calificación de un desastre como "grande", "mediano" o "pequeño" es sumamente relativo y depende del contexto donde ocurre.

La misma relación sucede a otro nivel fractal dentro de las regiones mismas. En Colombia, el impacto económico de los sismos de 1992 fue concentrado en zonas como Medellín, que fueron afectadas sólo levemente. La destrucción de cien casas en Murindó resultó sumamente significativa en una región como el Atrato Medio, por ser uno de los centros urbanos más importantes. En cambio, la destrucción de cien casas en Apartado, Urabá, fue relativamente insignificante en el contexto de la extensa red urbana de esa región. La magnitud de un desastre tiene que ver entonces con el papel que cumple la infraestructura destruida o producción interrumpida en los espacios regionales donde ocurre. Por las características de las regiones del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, niveles de destrucción relativamente insignificantes en términos absolutos significaron desastres de gran magnitud en términos relativos para las sociedades y economías regionales.

En las tres regiones el número de muertos y heridos fue relativamente pequeño, dando la impresión de desastres de poca magnitud. Pero por tratarse de regiones extensivas con una baja densidad demográfica y con la mayoría de las familias habitando viviendas rurales livianas y rústicas, es probable que el número de muertos y heridos no representara un indicador real de la magnitud de los desastres. Con la excepción de un hotel colapsado en Limón, no existían en ninguna de las tres regiones grandes concentraciones urbanas, edificios multifamiliares, autopistas, centros comerciales u otros elementos de infraestructura que normalmente se asocian con un gran número de muertos en desastres sísmicos.

Problemas similares surgen con la utilización de indicadores económicos convencionales del impacto. Dichos indicadores enfatizaron el impacto económico de los sismos en ciudades como Medellín, en la producción bananera, refinería y movimiento portuario en Limón y, en menor medida, en la producción arrocería e infraestructura urbana en el Alto Mayo, pero no en otras zonas de las regiones afectadas donde las actividades productivas formales y relaciones de comercio extrarregional tuvieron poco peso en las economías sub-regionales y locales. Estas economías se centraban en actividades de subsistencia, de producción o comercio informal, y en el Alto Mayo también en actividades ilícitas como la producción y comercialización de drogas. El impacto desorganizador de los sismos en estas actividades informales y de subsistencia fue enorme para la población regional y se traducía en miles de pequeños desastres individuales a personas que vieron afectadas sus actividades económicas y productivas. La afectación al turismo en la zona de Talamanca en Limón fue notorio no sólo para los pocos grandes complejos hoteleros sino también para los miles de pequeños negocios turísticos informales que representaban un sustento importante a la economía de la zona. Este tipo de impacto no fue captado por los indicadores convencionales, que dieron una visión sumamente parcial y distorsionada del impacto económico de los sismos.

La estimación de daños y los cálculos económicos de pérdidas presentaba otros problemas de tipo interpretativo que invalidaban en gran parte su confiabilidad. En los tres casos se intentaba estimar el valor de las viviendas dañadas o destruidas y los costos eventuales de su reconstrucción o reparación. Sin embargo, es improbable que dichos cálculos pudieran tomar en cuenta y menos aun valorizar la condición precaria de un gran porcentaje de las viviendas antes de ocurrir los sismos ni de los costos reales de reconstruir una vivienda precaria. La frontera entre

los efectos de una pobreza estructural en estas regiones y los efectos de los sismos es sumamente borroso y no pudo ser manejado por las metodologías e indicadores convencionales de impacto.

Con relación al impacto en el medio ambiente, los sismos causaron numerosos deslizamientos y destruyeron zonas de bosque primario que luego se tradujeron en problemas de taponamiento de ríos y caños. Se destruían directamente áreas de cultivo de subsistencia y se afectaba a la infraestructura de transporte fluvial y terrestre, con lo cual se dificultaba la comercialización de productos y la llegada de la ayuda de emergencia. El impacto ambiental de los sismos tanto en Limón como en el Atrato Medio también afectaba la viabilidad de comunidades indígenas, pues obstruía las actividades de cultivo, caza, pesca, indispensables para la supervivencia. Los indicadores convencionales no registraron adecuadamente la importancia del impacto en el medio ambiente ni tampoco los efectos posteriores en la producción y comercialización de productos o en las comunidades indígenas.

Los sismos también tuvieron un impacto en las relaciones sociales en las regiones. Dada la heterogeneidad social de las regiones y la existencia de conflictos entre diferentes comunidades y grupos, un efecto de los sismos fue la generación, en algunos casos, de nuevos patrones de cooperación entre ellos, conduciendo a la creación de alianzas pero también de nuevos frentes y ejes de fractura y conflicto social. Por otro lado, los desastres sirvieron para activar organizaciones existentes (como el Frente de Defensa de Soritor en el Alto Mayo), para crear nuevas o para fragmentar otras. No hay metodologías ni indicadores desarrollados para medir el impacto de los desastres en estas dinámicas sociales. En los informes de los organismos nacionales acerca de los tres desastres se utilizan más o menos indistintamente términos como damnificado y afectado, sin llegar a precisar su significación real, y tampoco se intenta diferenciar estas categorías según su significado social, cultural o económico. Nuevamente surge el problema tanto conceptual como operativo de cómo diferenciar entre las víctimas de la pobreza estructural y las víctimas de los sismos. Sin tomar en cuenta este tipo de cuestiones es bastante difícil aproximarse a la magnitud e impacto real de los desastres ocurridos.

Un problema adicional se refiere a la accesibilidad de las zonas afectadas dentro de cada región. En general, las evaluaciones de impacto realizadas tuvieron como prioridad a los centros urbanos y zonas más accesibles de las tres regiones. Las zonas más aisladas, en general iban incorporándose a la evaluación sólo posteriormente y a través de datos incompletos y no confiables. En Colombia es notoria la diferencia entre la cobertura de la evaluación de impactos en los municipios correspondientes al departamento de Antioquia y los correspondientes al Chocó, y en ambos departamentos entre los centros urbanos más accesibles y las zonas rurales más aisladas.

En resumen, los indicadores convencionales de impacto sólo dieron cuenta parcialmente de la magnitud de los desastres ocurridos en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio. Este tipo de desastre, ocurrido en regiones experimentando procesos rápidos de acumulación de vulnerabilidades, se caracteriza por un impacto físico, económico, ecológico y social muy heterogéneo. En general, los resultados de las metodologías utilizadas dieron prioridad al impacto en las zonas más urbanizadas y en los sectores con mayor articulación a las economías nacionales, que también fueron las de mayor peso político. Este es el caso de Limón, donde un

centro bananero y portuario con importancia estratégica a nivel nacional se encuentra rodeado por asentamientos de trabajadores inestables y regiones extensas de agricultura de subsistencia y economías informales. El impacto en estas zonas y sectores fue lo que quedó registrado como "un desastre", en el contexto de la relación entre los desastres y las economías políticas nacionales. Los miles de pequeños desastres producidos por los sismos en zonas marginales, rurales y aisladas y en los sectores informales y de subsistencia de las economías sub-regionales y locales no fueron adecuadamente registrados por los indicadores y metodologías convencionales de medición de impacto. Por lo mismo, estos múltiples desastres terminaron siendo en gran medida "invisibles" para muchos de los actores exógenos que intervinieron en la gestión de los desastres. Este hecho tuvo un impacto decisivo en las respuestas que se dieron a los desastres ocurridos en las tres regiones.

Los Marcos Institucionales para la Gestión de los Desastres

Según la legislación en los tres países, la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio correspondía formalmente a los organismos nacionales responsables –en el Perú, al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); en Costa Rica, a la Comisión Nacional de Emergencias; y en Colombia, a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres– y a los "Sistemas" de gestión de desastres (el Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú; el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia). En los tres países estos organismos, de una o otra forma, pretendían estar a la cabeza. Dichos Sistemas, que incorporan a los gobiernos locales, otras instituciones gubernamentales, las fuerzas armadas, los servicios de emergencia (bomberos, Cruz Roja) y las organizaciones de la sociedad civil, constituyen el marco institucional para la gestión de desastres en los tres países. En los tres países los organismos internacionales también debían canalizar su apoyo para la gestión de los desastres (sea este en términos de recursos o en términos de asesoría técnica) a través de los organismos nacionales y sus Sistemas.

En desastres ocurridos en ciudades grandes o en regiones fuertemente articuladas a las economías nacionales, normalmente se hace visible y predominante la intervención de los organismos nacionales y otros componentes de los Sistemas desde los primeros momentos de los desastres. Se trata de contextos caracterizados en general por gobiernos locales consolidados, una presencia significativa de instituciones gubernamentales nacionales o regionales y buenas comunicaciones. Con las limitaciones que pudieran tener, parece que los Sistemas pueden estructurar un marco institucional funcional para la gestión de desastres en este tipo de contexto, debido a la existencia del sustento organizativo, institucional, técnico y político necesario.

En el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, en cambio, se presentaba un panorama organizativo, institucional y político muy diferente, con estructuras político-administrativas débiles, gobiernos locales sin recursos o capacidad de gestión y poca presencia de otras instituciones gubernamentales. En estas regiones tampoco había una presencia muy significativa de ONGs u otras instancias de gestión alternativa a las débiles estructuras gubernamentales. En general, las ONGs locales que sí existían no tuvieron peso político en las regiones ni tampoco capacidad