

## **Estudio de Caso de los Desastres de Limón, Costa Rica, de 1991**

*Allan Lavell*

### **Presentación**

Tres advertencias se hacen imprescindibles en lo que se refiere al análisis del caso de los desastres sísmicos y por inundación que afectaron a la Región Atlántica de Costa Rica durante 1991.

Primero, a pesar de que los desastres afectaron tanto a la provincia de Limón como a zonas del área de Turrialba, provincia de Cartago, limitamos nuestro análisis esencialmente a la respuesta a los desastres en la región comprendida dentro de la provincia de Limón. Esto en función de las limitaciones de tiempo y espacio disponibles para el estudio, y en reconocimiento a que la zona de Turrialba comprende, en muchos sentidos, un subconjunto "separado" y específico en lo que se refiere a las formas de gestión de los desastres, a pesar de haberse articulado con la respuesta general desplegada frente a los desastres.

Segundo, el análisis que presentamos subsume el desastre sísmico y el desastre por las inundaciones en un solo cuadro. Esto por la cercanía temporal (abril y agosto) y espacial coincidente de los eventos. O sea, conjuntamente comprenden, en muchos sentidos, un solo periodo de desastres.

Y tercero, en función del espacio disponible, nuestro análisis evita un tratamiento detallado y pormenorizado de las respuestas institucionales desplegadas, buscando concentrarse en el análisis de algunos casos de "respuesta" que ilustran el rango de contextos o situaciones genéricas que surgen y de relevancia en el análisis de modelos institucionales de gestión de desastres, y en las explicaciones que pueden ofrecerse para poder entender los aciertos y desaciertos encontrados.

### **Los Eventos y sus Impactos**

En este apartado de nuestro análisis, intentamos presentar sucintamente un relato, fundamentalmente descriptivo, de los eventos físicos que asolaron a la región Atlántica (provincias de Limón y cantón de Turrialba, Cartago) entre abril y agosto de 1991; y de sus impactos físicos, económicos y sociales. Tal descripción pretende ofrecer un marco de referencia para el análisis de la gestión de los desastres.

### Los Eventos: El Sismo del 22 de abril y las Inundaciones del 11 de agosto, 1991

A las 3:57 p.m. del 22 de abril de 1991, un terremoto de 7.2 grados<sup>25</sup> en la escala Richter hizo sentir sus efectos en gran parte del territorio costarricense y en el vecino país de Panamá. Con daños menores sufridos en el Valle Central de Costa Rica, la zona de mayor impacto o de desastre, comprendía gran parte de la provincia de Limón, Región Atlántica y el cantón de Turrialba, en la vecina provincia de Cartago (ver mapa 1). Comprende un área de 9.000 km<sup>2</sup> con una población total cercana a las 200.000 personas.

En Panamá el impacto fue circunscrito a las zonas fronterizas de Costa Rica, en la provincia de Bocas del Toro.

El sismo se produjo en una falla local ubicada en el Valle del Río Telire (afluente del Río Sixaola), con su epicentro a unos cuarenta kilómetros al sudoeste de la ciudad de Limón, cabecera de la provincia, y con una profundidad de 21 km.

Esta zona está sometida a intensas fuerzas debido a la cercanía del llamado Cinturón Deformado de Panamá y el continuo ascenso de la Cordillera de Talamanca, siendo común en esta región fallamientos con mecanismos focales inversos. La falla responsable del sismo corre paralela a la costa con un plano de ruptura inclinado 52 grados hacia la Cordillera.

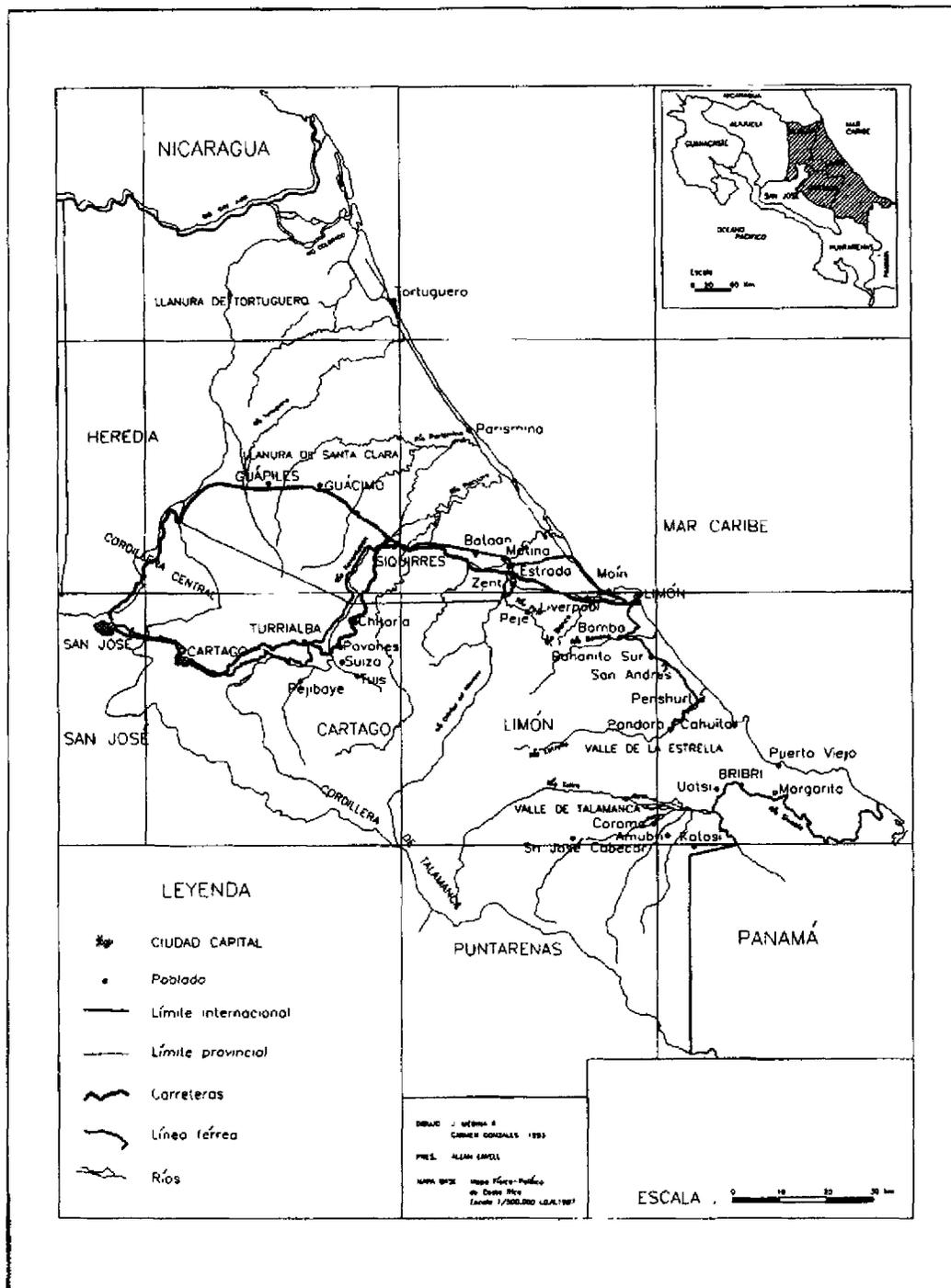
Intensidades máximas de hasta 10 grados en la escala Mercalli modificada fueron sentidas en la zona de Limón y alrededores; las altas intensidades fueron "limitadas" a la región Atlántica y las laderas montañosas limítrofes, la masa montañosa amortiguó el impacto en las zonas del Valle Central, área de máxima densidad demográfica, económica y de infraestructura del país (área metropolitana de San José, en particular).

Dentro de la historia sísmica de la región Atlántica, el sismo de abril de 1991 no era un evento aislado, a pesar de la sorpresa que significó para la comunidad científica nacional y la población regional (y nacional). Esta región se consideraba un "oasis" sísmico, y dentro de la zonificación sísmica del país se calificaba de "bajo riesgo".

---

<sup>25</sup> Esta magnitud, registrada por la Red Sismológica Nacional y las redes internacionales, fue disputada por el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica y de la Universidad Nacional, que registraron una intensidad de 7.4 grados.

**MAPA 1**  
**UBICACIÓN DE LIMÓN**



Esta calificación, que sería justificada en cuanto a la tasa de recurrencia de eventos, no es así en lo que se refiere a la historia de eventos de alta intensidad. Sin embargo, la "memoria colectiva" había borrado esa misma historia del mapa sísmico del país, y de la inteligencia de los expertos locales. Como se recordaría posteriormente, la región Atlántica había sufrido un sismo de 7.4 grados en 1916, con similar intensidad al de 1991, y otro en 1952 de magnitud algo más baja. El aislamiento de la región del centro del país en esas fechas, su baja densidad demográfica y de infraestructura y su poca proyección económica en el plano nacional ayuda a explicar el olvido de estos eventos. Esto es aun más cierto en el caso de otros dos sismos que se reportaron en 1822 y 1798, para los cuales no existen registros científicos sino solamente informes de las autoridades de la región. Sin embargo, todo pareciera indicar que sus intensidades se acercaban o excedían los 7.0 grados Richter. La falta de una consideración de la sismicidad histórica de la región y la noción de su bajo riesgo a eventos importantes, ayudaría en parte a explicar el bajo nivel de preparación existente para enfrentar la emergencia de abril de 1991.

El sismo de abril de 1991, fue seguido por cientos de réplicas menores, de las cuales uno de 5.2 grados registrado una semana después (el lunes 29 de abril) fue el único de mayor importancia, causando un renovado temor y consternación en la población regional. Para los grupos indígenas de Baja y Alta Talamanca hubo un significado mitológico en los sismos de los "lunes", reforzado por las inundaciones que los siguieron, también los lunes del 6 de mayo y del 11 de agosto.

Las repercusiones del sismo principal en la fisonomía, geomorfología y ecología de la región afectada fueron notorios, y un factor crítico para explicar las grandes inundaciones sufridas en la región durante la segunda semana de agosto de 1991. El sismo produjo un levantamiento de la corteza terrestre de entre 190 cm. cerca de Piuta y de 10 cm. en Boca de Matina. Algunos expertos informaron de un levantamiento cercano a 4 m. en la zona de Río Blanco-Moín, al norte de la ciudad de Limón. El levantamiento de la corteza tuvo como consecuencia la exposición de zonas coralinas a lo largo de la costa, un cambio en la dirección y pendientes de los cauces fluviales, y fue acompañado por extensas zonas de licuefacción, el levantamiento de arena y lodo y la contaminación salina de pozos y depósitos de agua dulce.

El impacto físico más devastador del sismo ocurrió en las cuencas de un número importante de los ríos principales de la región. Extensa deforestación "natural", avalanchas y deslizamientos y apresamiento de ríos sufrieron las cuencas de los ríos Chirripó, Banano, Bananito-Estrella, Telire-Sixaola, Tuis-Quebrada Leona y Cuba-Toro. El lavado o desestabilización de suelos significaba que con las primeras lluvias posteriores al sismo, los ríos arrastraban grandes depósitos de tierra hacia las cuencas bajas, rellenando los canales y conduciendo a levantamientos de los niveles de los cauces hasta 1.50 m. La pérdida de cobertura vegetal y el aumento de la velocidad y cantidad de escurrimiento pluvial hacia los cauces de los ríos, aumentaba las probabilidades de desbordamientos e inundaciones en las cuencas bajas, situación que se dio con gravedad durante agosto de 1991.

El 11 de agosto, complicado por la presencia de una onda tropical sobre la costa caribeña (Atlántica), gran número de los ríos de Limón y Turrialba se desbordaron causando las peores

inundaciones sufridas en la región en años, si no en décadas. Las inundaciones más fuertes se experimentaron en las zonas aledañas a los ríos Estrella, Sixaola, Banano, Chirripó, Reventazón, Aquiares y Turrialba, pero gran número de los otros ríos de la región también rebasaron sus límites. El impacto del sismo en la fisonomía de la región sirvió para convertir las inundaciones recurrentes, típicas de esta época del año, en un evento excepcional y de emergencia generalizada. Para poner solamente dos ejemplos del aumento de los caudales de los ríos, el Chirripó llegó a tener un nivel de 9.5 m. comparado con sus límites normales de 1.70 m. y el Sixaola un nivel del 6.0 m. comparado con 1.5 m. bajo condiciones normales.

Las inundaciones constituyeron, en fin, una acentuación del desastre sísmico de abril, afectando las mismas zonas y poblaciones y arrasando con muchas de las obras de rehabilitación ya realizadas posterremoto (caminos rurales, puentes, viviendas, sistemas de agua potable, etc.) y atrasando la rehabilitación de los cultivos comerciales y de subsistencia. En este sentido, el evento sísmico y las inundaciones comprenden desde cualquier punto de vista un solo periodo de desastres, impuesto a una región y población con altos niveles de vulnerabilidad física, económica y social.

## Los Impactos Sociales, Infraestructurales y Productivos

### *El Impacto Social*

El sismo produjo muy pocos muertos y lisiados serios. Los datos más fidedignos indican 48 decesos y 585 lisiados tanto en términos absolutos como relativos en distintas partes del área afectada. De los muertos, 9 fueron informados en el cantón de Limón, 20 en Matina y 18 en Talamanca. De estas personas, 70% eran mayores de 60 años o menores de 10 años de edad.

El bajo nivel de impacto humano directo puede explicarse por los sistemas constructivos de la provincia. Pocos edificios en la ciudad de Limón exceden dos pisos de altura, mientras que un número importante de las viviendas de la provincia se construyen de madera o de materiales livianos, muchas en forma muy precaria y de poco peso. Solamente un edificio de concreto se desplomó en Limón centro –el Hotel Internacional– y otro resultó con daños irreparables –el Hotel Las Olas.

El número total de damnificados es difícil de saber. La información estadística que circulaba después del evento señalaba, en distintos momentos y de acuerdo con distintos funcionarios, números que variaban entre 6.841 (Méndez Antillón 1991) y "55.000 familias" (ver *La Nación*, 27 de abril, 1991: 4A). Las confusiones en el uso del término "damnificado" seguramente explican las diferencias en los números emitidos. Así, algunas fuentes se referían al número de personas a las cuales se les entregaba alguna forma de socorro (alimentos, ropa, cobijas, etc.), otras, a los números de personas ubicadas en albergues o en carpas provisionales; y otras, a las personas que quedaron sin una vivienda "habitabile". En lo que se refiere a las inundaciones de agosto, no se informó de muertos, sino una cantidad de 33 000 personas "afectadas", y 3.000 "damnificados".

### Los Impactos en Estructuras y en la Producción

La pérdida reducida de vidas humanas atribuida al terremoto de Limón (y a las inundaciones), contrasta notoriamente con las pérdidas en gran escala sufridas en la infraestructura y la producción económica regionales.

En lo que se refiere a las pérdidas directas en estructuras y en la producción económica a corto plazo por el sismo, la información más sistemática se halla en un documento elaborado por Vanesa Rosales, de la Dirección de Prevención y Mitigación de la Comisión Nacional de Emergencias (Comisión Nacional de Emergencias, Dirección de Prevención y Mitigación, V. Rosales 1991). Esta información se basó en datos proporcionados por los distintos ministerios y organismos descentralizados, después de su análisis en profundidad y cálculos de pérdidas.

En el Cuadro 1 presentamos un sumario de la información más importante que se recopiló en este documento. Ningún esfuerzo se hace para proveer de detalles precisos en cuanto a las instalaciones infraestructurales destruidas, o en cuanto a las características particulares del terremoto que condujo a estas pérdidas (características físicas, de movimiento de la tierra, licuefacción, levantamiento de la tierra, etc.) Un excelente estudio que trata de estos asuntos y que puede ser consultado por el lector fue el producido por E.Q.E. International, y publicado en mayo de 1991.

**CUADRO 1**  
PÉRDIDAS ECONÓMICAS EN INFRAESTRUCTURA Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Sector	Daños principales o pérdidas	Costo económico (en millones de ₡*)
1. Acueductos rurales	Tuberías, tanques de almacenamiento, bombas, tanques de recolección, pozos y conexiones a domicilio	2,700.0
2. Recope	Tanques de almacenamiento, tubería, (refinería) sistemas de bomba, área de procesamiento de materias primas	8,000.0
3. Telecomunicaciones	Redes y edificios	44.3
4. Electricidad	Redes y edificios	79.6
5. Comercio exterior	Muelles, edificios de aduana y equipo industrial	24.7
6. Agricultura	Producción bananera (incluye infraestructura)	3,583.6
	Bananos listos para exportación	3,488.7
	Producción agrícola de pequeña escala	30.0
7. Educación	Escuelas dañadas (41) o demolidas (4)	125.0
	Universidad de Costa Rica	100.0
8. Red vial e infraestructura de transporte	Carreteras nacionales (incluye puentes)	938.0
	Carreteras secundarias	153.0
	Caminos municipales	336.2
	Aeropuerto	20.6
	Infraestructura portuaria	1,788.0
9. Salud	Centros de salud, centros de salud rurales, asilos, centros de niñez	44.2
	Clínicas y hospitales	500.0
10. Ferroviario	Vías férreas (114 km)	531.1
	Puentes (4)	106.6
	Casa de reparaciones	325.0
	Equipo de mantenimiento y edificios	130.0
11. Vivienda		5,600.0
<b>Total</b>		<b>28,618.0</b>

\* en colones

De acuerdo con el informe de Rosales, las pérdidas totales en infraestructura y producción agrícola, hasta agosto de 1991, se estimaron en cerca de 28 mil millones de colones (los cuales equivalían a 224 millones de dólares estadounidenses al tipo de cambio de agosto de 1991). De esa suma, cerca de 7 mil millones de colones se atribuyeron a pérdidas en producción agrícola o exportaciones, particularmente las relacionadas con la producción de bananos en gran escala.

En términos económicos las pérdidas principales se registraron en la Refinería de Petróleo de RECOPE, en la vivienda, en los sistemas de transporte (carreteras, puentes, ferrocarriles y puertos) y en los acueductos rurales.

El daño sufrido en secciones importantes de la carretera de San José-Siquirres-Limón y Limón-Sixaola (incluyendo la destrucción de ocho puentes principales), además de aquellos de gran escala en los sistemas de caminos secundarios y rurales, tendrían un impacto importante en los esfuerzos de ayuda a las comunidades fuera de Limón posterior al terremoto, y también en términos de la pérdida de exportaciones de productos agrícolas. Esto, y el daño que sufrieron casi el 90% de los acueductos, incluyendo la total destrucción del sistema de La Bomba que suministraba casi 70% del agua de la ciudad de Limón, causarían los mayores problemas para la población local en las semanas inmediatas al terremoto y durante meses después. La falta de acceso a agua potable aumentó los temores en cuanto a la posible propagación de una epidemia de cólera, particularmente en la ciudad de Limón.

El impacto en la vivienda fue amplio, creando un problema económico y social de magnitud para las autoridades gubernamentales. Información sobre la extensión y la distribución espacial de los daños en la vivienda fue sistematizada por la Comisión Especial de Vivienda y publicado en un documento que fue concluido en setiembre de 1991. En el Cuadro 2 reproducimos la información más relevante de este estudio para las provincias de Limón y Cartago (Comisión Especial de Vivienda, setiembre de 1991)

De este cuadro se desprende que 3,924 viviendas fueron evaluadas como destruidas y 3,638 sufrieron daños severos. De acuerdo con algunas fuentes consultadas, estos datos subestiman los daños a la vivienda, debido a la falta de una evaluación completa, particularmente en las zonas más apartadas, y las áreas indígenas de la región. Aquí no debe olvidarse que la evaluación global de los daños a la vivienda no toma en cuenta la condición estructural de la vivienda previa al sismo.

Sin lugar a dudas, un número muy alto de las unidades afectadas estaban ya en condiciones precarias y el sismo solamente vino a completar un proceso de degradación ya existente.

Aun cuando la ciudad de Limón (Limón Centro, La Colina, Pueblo Nuevo, Cristóbal Colón) sufrió los mayores niveles absolutos de pérdidas, particularmente entre los sectores más pobres, los niveles relativos de daño eran mayores en comunidades pequeñas como Matina, Bataán, La Bomba, La Suiza y Sixaola, ampliamente dispersas sobre el área afectada.

**CUADRO 2**  
**DAÑOS A LA VIVIENDA**

Provincia y localidad	Destruídas/ inhabitables	Severamente dañadas	Daños leves	Total
<b>1. Limón</b>				
Barras	53	14	0	67
Bataán	303	242	158	703
Bomba	356	309	124	789
Cahuita	189	106	23	318
Colina (Limón)	350	386	445	1,181
Corales	38	86	161	285
Cristóbal Colón	357	379	313	1,049
Limón Centro	678	905	728	2,311
Liverpool	95	114	89	298
Matina	741	271	142	1,154
Molín	181	154	147	482
Pueblo Nuevo	172	110	118	400
Siquirres	41	109	47	197
Sixaola/Talamanca	351	426	94	871
Sin especificar	19	27	11	57
<b>Total</b>	<b>3,924</b>	<b>3,638</b>	<b>2,600</b>	<b>10,162</b>
<b>2. Cartago</b>				
Turrialba Centro	73	257	175	505
Suiza	178	247	98	523
Santa Cruz	32	68	45	145
Tus	41	74	40	155
Tayutíe	31	120	43	194
Pavones	22	49	19	90
Jesús María	6	39	17	62
Otras localidades	35	84	64	173
<b>Total</b>	<b>408</b>	<b>938</b>	<b>501</b>	<b>1,847</b>

Fuente: Comisión Especial de Vivienda, Dirección de Planificación y Control, septiembre de 1991.

Hasta hoy la información disponible sobre daños y pérdidas en la infraestructura y la producción se refiere principalmente al costo de remplazo de infraestructura y a las pérdidas directas en producción agrícola. Sobre ello, Bernardo Méndez, Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Emergencias, en un documento publicado en inglés y emitido por la Comisión, indicó que:

*"...el costo de reparación de doscientos millones de dólares para poder volver a las condiciones existentes anteriores al terremoto, representa cerca del 17% del presupuesto ordinario del Gobierno central para 1991. También representa cerca del 4% del Producto Nacional Bruto, basado en los datos de 1990. Si tomamos en cuenta todos los desastres naturales que se han experimentado en Costa Rica a lo largo de un año, las pérdidas adicionales suman aproximadamente 6% del Producto Nacional Bruto de 1990. Para un país en vías de desarrollo, con limitados y escasos recursos, esto representa un impedimento mayor e impacto en la economía nacional" (Méndez Antillón 1991) (traducción nuestra).*

Los doscientos millones de dólares a los que se refirió Méndez Antillón (lo cual es consistente con la información presentada en el documento de Rosales), solamente incluye el costo de remplazo de infraestructura y no toma en cuenta "pérdidas industriales, agrícolas y comerciales, sufridas por individuos o corporaciones" (Méndez Antillón 1991).

Hasta agosto de 1991 las pérdidas directas de corto plazo en la agricultura fueron estimadas en unos 7 mil millones de colones en el documento de Rosales. No obstante, la autora no realizó cálculos en cuanto a las pérdidas de corto y mediano plazo en la industria, comercio y servicios, sin mencionar en el largo plazo. Por esta razón, un cálculo total del impacto del terremoto en la economía nacional y regional se vuelve imposible sin investigaciones particulares sobre el tema. A pesar de esto, algunos aspectos quedan claros en cuanto a los sectores socialmente más afectados o vulnerables.

En primer lugar, los sectores predominantes dedicados a la agricultura semicomercial o de subsistencia de pequeña escala, claramente sufrieron pérdidas severas de corto plazo y, debido a su base financiera limitada, enormes problemas en restablecer su capacidad de producción a mediano plazo.

La población indígena de las montañas y valles de Talamanca, relativamente aislados durante meses, debido a la destrucción de los caminos de transporte terrestre, fueron particularmente golpeados, dada su dependencia económica de la producción de plátano en pequeña escala, y a las dificultades que enfrentaron en trasladar sus productos a mercados relativamente distantes.

La producción platanera de las comunidades indígenas, con un valor estimado de 18 millones de colones por mes, fue básicamente perdida durante meses después del terremoto, afectando seriamente los ingresos de muchas familias. Este factor, acompañado por la erosión histórica de la autosuficiencia local en el suministro de alimentos y de productos industriales sencillos, colocó a las familias en una situación precaria.

Un segundo sector que obviamente fue afectado lo constituye la industria turística, particularmente los sectores de pequeña y mediana escala dentro y fuera de la ciudad de Limón. Las comunidades pequeñas de las costas del Atlántico (Tortuguero, Cahuita, Puerto Viejo, Punta Uvita, Manzanillo) descansan en gran parte en los ingresos que produce el turismo. El levantamiento costero, el depósito en gran escala de maderas en las playas después de las inundaciones de agosto, el difícil acceso por tierra durante meses y un factor inherente de temor entre potenciales visitantes redujeron drásticamente los flujos de turistas hacia la costa Atlántica. En el mes de octubre, seis meses después del sismo, representantes de la industria turística del pueblo de Cahuita indicaron que los niveles de visitantes habían bajado a un 20% de las tasas normales.

Con referencia a las inundaciones de agosto, la información oficial proporcionada por la Comisión Nacional de Emergencias, estimaba una pérdida directa de 3.305 millones de colones (29 millones de dólares). Los mayores impactos se sintieron en la vivienda, donde unas 3.000 fueron afectadas con un valor de 1.500 millones de colones, en la agricultura con pérdidas de

cerca de 1.000 millones de colones y en carreteras, caminos y puentes, con 535 millones de pérdidas (ver Comisión Nacional de Emergencias 1991).

### La zonificación del impacto: hacia un entendimiento de las formas diferenciadas de respuesta

Como hemos comentado anteriormente, el sismo y las inundaciones tuvieron su mayor impacto en una área de unos 9.000 km<sup>2</sup> en Costa Rica. Sin embargo, este territorio dista de presentar un conjunto homogéneo visto desde la perspectiva de su conformación físico-natural o humano-social o desde la perspectiva del impacto físico o humano de los eventos.

El grado y las características del impacto fueron condicionados por las diferenciaciones objetivas en el espacio físico y humano, permitiéndonos así hablar de una espacialidad o regionalidad de los desastres. Esto tiene gran importancia en el entendimiento de los procesos de gestión de los desastres. En este otro sentido, es posible hablar no de un *solo* desastre sino de *varios* desastres producto de un único evento.

En lo que se refiere a lo físico-natural propiamente dicho, la intensidad (en términos destructivos o desorganizadores) del sismo no estuvo directamente relacionado con la distancia del epicentro en sí, sino condicionado por aspectos como el grado de levantamiento de la corteza terrestre y las condiciones del subsuelo que propiciaban procesos de licuefacción, filtración de aguas marinas, etc. De este modo, algunas de las mayores intensidades absolutas y la desorganización condicionada por estas intensidades, se sufrieron en las zonas de Limón y cercanías, en los límites extremos de la zona de desastre. Así por ejemplo, los poblados de Bataan, Matina, Zent, Estrada y 28 Millas, ubicados al oeste de la ciudad de Limón, tuvieron mayor intensidad e impactos infraestructurales que muchos poblados en la zona de Talamanca, próximos al epicentro.

A pesar de la indudable importancia de las características físicas del sismo en términos de la espacialidad del impacto, son, sin embargo, las características sociales del territorio las que permiten más claramente distinguir distintas zonas de desastre y, posteriormente, zonas de respuesta diferenciadas.

En particular, podemos distinguir cuatro zonas distintas. Primero, la ciudad de Limón y una serie de poblados en proximidad a la carretera principal que comunica esta ciudad a Siquirres y San José. Esta zona se tipifica por una alta densidad relativa de población (y de concentración urbana), infraestructura económica y social y actividades económicas de importancia regional y nacional. Segundo, la zona comprendida por el Valle de la Estrella, con una población dispersa rural organizada en torno a grandes fincas bananeras y una economía semicomercial y de subsistencia. Constituye una zona de crítica importancia para la economía nacional dado el peso de las exportaciones bananeras que se originan en la zona. Tercero, la zona del Alto y Baja Talamanca, en el sur de la provincia, caracterizada por una población dispersa, ubicada en pequeños poblados de orígenes negro, indígena y mestizo y dedicada a la producción agrícola, al turismo y el comercio en pequeña escala y que presenta alguno de los niveles más altos de pobreza, analfabetismo y morbilidad en el país. Y, cuarto, la zona de Turrialba, montañosa, con

algún grado de concentración urbana y una alta dispersión demográfica en poblados indígenas. Esta zona es claramente diferenciada de la provincia de Limón, expresando un subconjunto espacial de características distintas. Como hemos comentado con anterioridad, nuestro análisis de la respuesta al desastre presentado adelante no considera en profundidad esta última subzona.

En el siguiente apartado tendremos la oportunidad de analizar los procesos históricos que han conducido al desarrollo de esta zonificación, la cual, como hemos insistido, reviste una gran importancia para entender las formas diferenciadas de respuesta social desplegadas frente a los desastres en la región.

### **Reseña Geográfica**

La provincia de Limón comprende un territorio de 9.150 km<sup>2</sup>, ubicada en la Vertiente Atlántica de Costa Rica (51,000 km<sup>2</sup>). Administrativamente, constituye una de las siete provincias en que se divide el país. Internamente, se subdivide en seis cantones (niveles de gobierno local) que son. Guácimo, Pococí, Matina, Limón (la capital de la provincia), Siquirres y Talamanca.

Geográficamente, comprende una extensiva área de planicie costera y las laderas y componentes de las zonas montañosas de la Cordillera de Talamanca y Central, mostrando niveles altitudinales que varían entre los 0 y los 3,000 metros sobre el nivel del mar. Atravesada por las cuencas de ocho ríos importantes, comprende una región de amplia diversidad biológica, principalmente de tipo trópico-húmedo, y cuenta con varias zonas de protección ecológica (Parques Nacionales, Reservas de Fauna Silvestre y Forestales, etc.) Los niveles de precipitación promedian los 2,000 mm. anuales, con áreas de las laderas cordilleranas que reciben hasta 9,000 mm.

La población total de la provincia sumaba un estimado de 224,000 personas en 1990, de las cuales el 70% se registraron como rurales y el 30% como urbanas. En adición a la población migrante mestiza, negra y china que tipifica la región, cuenta con nueve territorios indígenas, ubicados principalmente en el Alto y Bajo Talamanca y en la zona de Chirripó.

La ciudad de Limón, con una población estimada de 60.000 personas en 1990, constituye el único centro urbano de importancia regional, siendo la segunda ciudad de importancia en el país fuera del Área Metropolitana de San José.

### ***La provincia de Limón: El Contexto y su Conformación Histórica***

La provincia de Limón corresponde a una de las seis regiones de planificación establecidas en Costa Rica, denominada Región Huetar Atlántica.

Conceptuada como "periférica" (Carvajal 1991) o "espacio vacío" (Valverde y otros 1985) hasta finales del siglo pasado, exhibe hasta hoy la herencia de la implantación del cultivo bananero, que se expresa en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ecológicos.

Dicha herencia se traduce en la actual dependencia económica de actividades agroexportadoras y portuarias; una particular integración política respecto del resto del país; deprimidos indicadores socioeconómicos y un perfil cultural particular resultado de la diversidad étnica. Esto último, por

la inmigración masiva de negros antillanos y un número importante de chinos durante el siglo pasado, además de la población mestiza y de ascendencia hispana y la población aborigen asentada esencialmente en el cantón de Talamanca.

### Desarrollo Regional y Contexto Nacional

Hasta mediados del siglo XIX, la región atlántica constituía un ámbito económico y social de muy escaso desarrollo, con nexos y significación muy débiles para el conjunto del país. Antiguamente la región había tenido cierta importancia económica por la producción de cacao que fuera incentivada por las autoridades coloniales. Aunque más tarde la producción de cacao experimentaría nuevo auge, paralelamente se iniciaba en la región Atlántica el cultivo bananero, que se constituyó en el factor fundamental de articulación de ésta con la economía nacional. Así, la investigación histórica, económica y social muestra que "la estructuración de la región Atlántica fue provocada por el desarrollo del enclave bananero en el último cuarto del siglo pasado" (Valverde y otros 1985:48) a partir de la constitución del "eje ferrocarril-producción y exportación bananera" (loc. cit).

La construcción del ferrocarril (1873-1890) se planteó como la necesidad de contar con una alternativa al puerto de Puntarenas en el Pacífico, para la salida de productos al exterior, en especial del café. Junto con el contrato de construcción ferroviaria, el Estado costarricense hizo concesión de tierras baldías (100,000 Ha ) a la compañía constructora, en la periferia de la vía, lo que dio origen a la producción bananera.

La concesión de tierras a la compañía constructora del ferrocarril brindó las bases para la configuración de un enclave bananero a partir de 1899, bajo el control de la United Fruit Company (UFCO). La construcción del ferrocarril primero y la actividad bananera luego, fueron determinantes para la inmigración de población negra y, en menor medida, china.

El carácter de enclave se expresó no sólo a través del monopolio de la producción, comercialización, transporte y alquiler de tierras aptas para el cultivo bananero, sino además, mediante la estructuración de un espacio social organizado dentro de un sistema de signos, códigos y formas de representación ideológica diferentes al resto del país (cfr. Camacho 1988); además de un innegable poder político (regional y nacional) derivado de la importancia económica de su actividad.

La dinámica impuesta por la actividad bananera se expresa nítidamente cuando la UFCO traslada la explotación bananera a la región del Pacífico (1938), provocando en Limón una aguda crisis social que se traduce en masiva emigración. Este traslado de las operaciones fue consecuencia de la caída de los precios del banano, resultado de la depresión mundial, y también como resultado de los conflictos laborales provocados por el despido masivo de trabajadores, y descenso de los salarios, cuya máxima expresión fue la huelga de 1934.

No obstante, desde 1920 la UFCO había disminuido su producción como consecuencia de la baja en los rendimientos, producto de la enfermedad de Panamá que afectó los bananales, y el agotamiento del suelo; pasando así a depender crecientemente de los productores independientes para mantener la exportación.

A partir de la segunda mitad de la década de 1950, unido al retorno de la actividad bananera a la región, el Estado desarrolla políticas de mayor intervención en la esfera económica y regional. Como consecuencia de ello, se desarrollan obras de infraestructura, incentivos a la producción bananera e incrementos tributarios a la exportación y a la vez se busca fomentar el desarrollo de productores bananeros nacionales.

A ello se agrega la expansión de las actividades del Sector Público en la región: servicios colectivos, comunicaciones, etc., y de proyectos productivos a través de la Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) creada en 1963.

Asimismo, el Estado nacionaliza el ferrocarril (1971), impulsa la modernización portuaria, construye la primera carretera entre San José y Limón (vía Turrialba), primero de lastre (1966-70) y, posteriormente (1970-74) asfaltada (anteriormente el acceso por tierra a la región solamente se podía hacer por ferrocarril o por una difícil travesía, utilizando trochas o caminos secundarios en mal estado); y compra tierras a la UFCO y a la United Brand Company; en el sector agropecuario desarrolla políticas de asignación de tierras y acciones tendientes a la diversificación productiva.

En términos generales; a raíz de estos cambios, la región Atlántica experimenta en las últimas dos décadas un proceso de modernización y diversificación económica y una relativa mayor articulación con los procesos nacionales de desarrollo. No obstante, el sello de la economía de plantación, sigue siendo limitativa para el desarrollo regional, tanto por la herencia sobre la estructura productiva y de la infraestructura, como por la condición extrovertida de su lógica económica, lo que se traduce a su vez, en débil articulación intrarregional.

### Rasgos económicos y sociales

La región atlántica ofrece una diferenciación interna que según Smith y Rivera (1987) permite distinguir tres sub-regiones: hacia el norte, el cantón de Pococí, con áreas de influencia sobre los cantones de Guácimo y Siquirres (sub-región que escapa en mayor medida los impactos del sismo de abril de 1991); en el centro, los cantones de Limón y Matina, y al sur, el cantón de Talamanca. La primera sub-región concentra actividad bananera, ganadería y granos básicos (arroz bajo formas empresariales). En la segunda sub-región, que contiene 36% de la población regional, predominan actividades concentradas en la capital de la provincia (la ciudad de Limón): actividades agropecuarias en menor escala y cierto desarrollo de actividades industriales. La sub-región de Talamanca, con alto grado de aislamiento por la débil conexión de caminos, con una población de 14.216 personas (6% de la población regional), es área productora de banano, y palma aceitera. Además, produce cacao, plátano, maíz, tubérculos y ganadería menor, correspondiente esencialmente a actividades de los grupos indígenas presentes en la sub-región.

El desarrollo urbano en la provincia de Limón se concentra fundamentalmente en la capital provincial y secundariamente en las ciudades de Guápiles y Siquirres (cantones de Pococí y Siquirres respectivamente). El crecimiento urbano en la ciudad de Limón está asociado al desarrollo portuario, actividades industriales y estatales. La población de la ciudad crece un 5.3%

anual entre 1963-1973 y a un 3.4% anual entre 1973-1984. Para 1991, cuenta con una población de unas 60.000 personas.

Desde el punto de vista de la región en su conjunto, muestra importante crecimiento demográfico en los últimos años. En julio de 1987 en la región se ubicaba el 7.6% de la población del país y en julio de 1990 asciende al 8% del total. Entre esos años, la tasa de crecimiento promedio anual de la región fue de 4.1%, mientras que para el total del país dicha tasa fue de 2.4%.

La estructura económica regional muestra que el sector agrícola es predominante. De acuerdo al Censo de 1984, el 45% de la PEA se ubicaba en la agricultura; 28% en el sector servicios; 19% en comercio y un 11% en los sectores de industria y construcción. Asimismo, entre los años 1987 y 1990 dentro de la población ocupada de la región, la población ligada a la agricultura oscilaba entre 49 a 51% del total de ocupados.

Dentro de la región, cerca de un tercio de la superficie en fincas se destina a la agricultura, lo que representa uno de los más bajos usos agrícolas del suelo entre las regiones de planificación del país. Entre los cultivos perennes, sólo el banano incrementa la superficie cultivada en la región en los últimos veinte años. La superficie cultivada de banano pasa de 4.300 Ha. en 1963 a 17.900 Ha. en 1984 (Camacho 1991:18). Dentro de la región Atlántica, las áreas de Bananito Sur y Valle de la Estrella son importantes en esta expansión del cultivo.

El sector industrial manufacturero tiene poca significación dentro de la región; entre 1987 y 1990 absorbió menos de 8% de la población ocupada regional, en tanto que en el país la cifra alcanza a un 18%. A su vez, dentro de la región más de la mitad de las empresas se localizan en el cantón de Limón, menos de un tercio en Pococí y el resto dentro de los otros cantones, con excepción de Talamanca que no registra actividad industrial manufacturera. En general se trata de empresas que abastecen mercados regionales y en muy pocos casos son exportadoras; más de un tercio son proveedoras de insumos.

En términos globales, la distribución de la población en actividades económicas muestra una estructura segmentada. Predominio de asalariados (68% en 1984) y dentro de estos el 50% son asalariados agrícolas. La segunda gran categoría de ocupación son los trabajadores por cuenta propia de los cuales el 65% están ligados a la agricultura. La población urbana, donde también predominan los asalariados, se ubica en dos ramas de actividades fundamentales: servicios, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Teniendo en consideración los años 1987 a 1992, la región atlántica muestra, por una parte, fluctuaciones en las tasas de desempleo abierto y, por otra, un aumento permanente de la tasa bruta de participación (Ministerio de Trabajo 1991). En 1987 la tasa bruta de participación fue de 35.2% y en 1990 alcanzó a 40.2%. Entre esos mismos años la tasa de crecimiento promedio anual de la población ocupada llegó a 9.4% y la del país fue de 3.3%. Simultáneamente, la tasa de desempleo abierto, según las Encuestas de Hogares, fluctuaba como se indica en la siguiente tabla.

**CUADRO 3**  
**COSTA RICA Y REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO**  
 (1987-1992)

Años	País	Región Huetar Atlántica
1987	5.6	7.1
1988	5.5	7.5
1989	3.8	3.8
1990	4.6	5.7
1991	5.5	4.7
1992	4.1	8.2

En términos globales, la región ha mantenido tasas de subutilización de mano de obra de 14%, 13.6%, 9.1% y 12.8% entre los años 1987 a 1990. Además, las tasas abiertas de desempleo esconden una amplia subutilización de mano de obra ocupada en actividades de baja productividad y sub-remuneradas (desempleo invisible).

Por otra parte, la región se caracteriza como área de inmigración en los últimos veinticinco años. Todos los cantones, con excepción de Limón, son de inmigración neta y el conjunto de la región alcanza el mayor saldo migratorio positivo del país. La apertura de la carretera entre San José y Limón en 1974 (vía Turrialba) y el acceso generalizado que dio a la provincia por primera vez en su historia, tuvo importantes repercusiones en estos flujos demográficos. La colonización agrícola del bosque trópico-húmedo de planicie y montaña, con sus impactos sobre los ecosistemas regionales, fue una repercusión importante de esta tendencia y las formas de ocupación del territorio que suscitó.

La estructura y dinámica del empleo en la región puede considerarse como un sistema encadenado de relaciones que tiene como eje articulador a la producción agrícola exportable y las labores portuarias (carga y descarga de mercancías, servicios de almacenamiento y navieros), más los servicios de transporte correspondientes. De allí la importancia del sector terciario en el cantón de Limón (cerca del 70% de las empresas de más de 20 trabajadores). Este encadenamiento tiene a su vez la particularidad de operar dentro de un mercado de trabajo inestable. Tanto en las actividades bananeras como en las portuarias la forma de contratación por tarea acentúa la presencia de empleo precario.

### Patrones de Asentamiento y Condiciones Sociales

Como antes se indicara, el 70% de la población de la región reside en el área rural, distribuida de forma desigual (en algunas zonas con acentuada dispersión) según la presencia de focos de actividad económica. Por oposición, más del 60% de la población urbana de la región se concentra en la ciudad de Limón.

En el sector rural la actividad bananera genera espacios dicotómicos: las áreas de las grandes plantaciones, altamente organizadas, con equipamiento e infraestructura, incluyendo las bien construidas casas de los obreros permanentes; y zonas de grandes barracas donde residen

trabajadores temporales, muchos de ellos migrantes. A su vez, desde el punto de vista del uso del suelo, la producción bananera (transnacional y de productores nacionales) junto con homogeneizar el espacio provoca una periferia conformada por campesinos que ocupan en precario tierras aledañas, con pequeñas fincas de autoconsumo y que pueden trabajar esporádicamente para las empresas bananeras. Esta conformación se da particularmente en el Valle del Río de la Estrella, al sur de la ciudad de Limón, en lo que se refiere al área de mayor impacto de los desastres.

En la ciudad de Limón, el escenario adquiere cierta similitud, en la medida que se encuentran amplias zonas y cinturones de tugurios, donde residen mayoritariamente trabajadores portuarios. Muchos de estos tugurios son fruto de invasiones ilegales. Según datos del Instituto Mixto de Ayuda Social, en la ciudad de Limón se concentraba en 1984 el 75% de los tugurios de toda la provincia.

Por otra parte, cabe destacar que en el sector agropecuario coexisten distintos sistemas de producción que a su vez determinan diversas formas de ocupación del espacio, de apropiación del medio y de relaciones sociales. Ellos son, las grandes áreas de monocultivo (banano, y banano-bambú), áreas de ganadería en pequeña y mediana escala, áreas de pequeñas fincas de autoconsumo con policultivos y áreas de agricultura itinerante practicada por grupos indígenas.

Los dos sistemas polares, corresponden a las prácticas de policultivos de los grupos indígenas que manteniendo antiguas tradiciones coexisten con la biodiversidad de los ecosistemas; en el otro extremo, el monocultivo bananero que si bien constituye una forma de explotación altamente rentable, genera severas consecuencias ecológicas y sociales. El cultivo bananero se realiza en las tierras más aptas. De allí el fuerte desplazamiento de campesinos y la concentración de la tierra a medida que el cultivo se expande. Las consecuencias ecológicas de la explotación bananera se expresan en sedimentación, contaminación por desechos sólidos, deforestación y uso intensivo de agroquímicos; situaciones que han sido reiteradamente denunciadas por organizaciones campesinas, ecologistas e indígenas.

Desde el punto de vista de las condiciones sociales, considerando sólo algunos indicadores, se evidencia la situación de desigualdad y marginación de la región Atlántica respecto de la mayoría de las otras regiones del país. A este respecto las condiciones de salud y educación son elocuentes.

En 1989 la tasa bruta de mortalidad en la región alcanzó a 4.08 por mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil fue de 17.4 por mil nacidos vivos. Las mismas tasas para el país fueron de 3.84 y 15.26 respectivamente. Más aun, la tasa de mortalidad infantil posneonatal (posteriores a las primeras cuatro semanas de vida) alcanzaba en la región a 7.27 por mil, para el país era de 6.14. La mortalidad infantil posneonatal es considerada altamente sensible a condiciones exógenas (Sáenz 1992:53). Asimismo, la región presenta la menor cobertura de atención posnatal entre todas las regiones del país.

En cuanto a los indicadores educacionales, en 1989 el porcentaje de analfabetismo en el país era de 6.9, en la región Atlántica ascendía a 10.9, y en el cantón de Talamanca se elevaba a 22.2%.

Otro tanto acontece con los niveles de asistencia a centros educativos de la población en edad escolar, así como la distribución de la población según niveles de instrucción formal, ofreciendo una clara situación de desventaja respecto al desarrollo de los recursos humanos.

En síntesis, la estructura y dinámica de empleo, las condiciones de vida, niveles de educación, etc., configuran una realidad social regional de marginalidad, con los consiguientes efectos subjetivos sobre la población que además de ser culturalmente "distinta", percibe el mundo del resto del país, y particularmente de la región central y de los centros político-administrativos nacionales, como una realidad que le es ajena.

### Dinámica Social

Históricamente, la región Atlántica ha sido escenario de importantes conflictos sociales, a menudo relacionados con el sector bananero. En las últimas décadas, en la provincia de Limón se ha desarrollado una amplia gama de confrontaciones sociales con diverso contenido reivindicativo e involucrando a diversos sectores de la población.

De forma esquemática se puede diferenciar cuatro clases de actores generadores de demandas, protestas, movilizaciones, huelgas y de "movimientos sectoriales con repercusiones regionales" capaces de estructurar "un movimiento social regional" (Valverde y otros 1985:143). Ellos son, los asalariados rurales de las fincas bananeras, los campesinos, los asalariados urbanos (públicos y privados) y sectores urbanos de composición diversa con demandas comunales. A ello cabe agregar la emergencia en los últimos años de reivindicaciones del campesinado indígena, aunque no alcanza a revestir los niveles de conflicto protagonizados por los anteriores.

La naturaleza de las demandas y la generación de conflictos sociales pueden agruparse, a grandes rasgos, de la siguiente forma: salariales y de condiciones de trabajo de los asalariados; demandas por acceso a la tierra, precios agrícolas y de insumos de los campesinos; y, demandas por vivienda, equipamientos colectivos y mejoramiento de servicios sociales, planteadas por grupos comunales.

Estas reivindicaciones, que son comunes a diferentes contextos urbanos y rurales, en el caso de la provincia de Limón adquieren peculiaridad en función de factores tales como, el encadenamiento de actividades económicas productivas y de servicios; la escasa diversidad de centros de trabajo con vínculos económicos y sociales (sectores público y privado) y el carácter marginal de la región, herencia de la economía de enclave.

El carácter marginal tiene consecuencias sobre la autorrepresentación que hacen sus habitantes, en términos de constituir un espacio distinto y discriminado por el resto de la sociedad nacional y sus instituciones, lo que le otorga especificidad adicional a los conflictos sociales.

Los análisis sistemáticos respecto de los movimientos sociales en Limón son escasos. De allí que para ilustrar sobre la naturaleza de los conflictos cabe considerar el periodo 1972-1985 analizado por Smith y Rivera (1987) y por Valverde y otros (1985).

Entre 1972 y 1985 se produjeron 66 conflictos, 17 de los cuales correspondieron al sector público y 49 al sector privado. Desde otro punto de vista, entre esos mismos conflictos uno tuvo carácter estrictamente comunal, 39 afectaron al sector bananero y 26 al sector público y privado no bananero. Según el Ministerio de Trabajo, en ese periodo la región atlántica concentró el 60% de los conflictos suscitados en todo el país

Un rasgo sobresaliente de algunos conflictos en la región, lo constituye el hecho de hacerse extensivos, incorporando diversos sectores, así como la incorporación de organizaciones por solidaridad.

En el periodo considerado se puede identificar cuatro movimientos que tuvieron pluralidad de actores y en los que de una reivindicación sectorial se pasa a una situación que paralizó gran parte de las actividades de la provincia (abril 1975, agosto 1979, abril 1981, abril-mayo 1984). En algunos casos, como la huelga de agosto de 1979, la paralización generalizada de actividades y el cierre de las vías de acceso a la capital provincial facilitado por la misma condición de marginalidad espacial, transformó el conflicto en una situación crítica en el desenvolvimiento de la vida política nacional. Esta huelga fue conducida por la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL), una agrupación de los sindicatos más fuertes y combativos de la región. Desde 1979 hasta la fecha, la FETRAL ha sufrido un franco descenso en su poder de convocatoria y reivindicativo. Con posterioridad a la huelga de 1979, la única protesta de dimensión regional fue organizada en 1989 por el efímero, pero potente, Comité para el Estudio y Solución de los Problemas de Limón (CPESPL).

Se debe considerar que las huelgas bananeras, así como la paralización de los muelles, son asumidas por el poder político como un asunto de interés nacional. De allí que en situaciones de álgido conflicto, la solución de éste involucra al poder central y a las direcciones de los principales partidos políticos.

Si se juzga el historial socio-organizativo regional podría considerarse que existen condiciones para potenciar una sociedad civil sólida. La región cuenta con numerosas organizaciones sindicales, que agrupan a obreros agrícolas, industriales, campesinos, empleados del Estado, etc.; además de un número importante de cooperativas, asociaciones solidarias, organizaciones comunales, etc

Sin embargo, en la experiencia histórica reciente de la región, esta aparente fuerza ha exhibido simultáneamente su debilidad, en términos de lograr una cohesión social regional. En las ocasiones que la población ha actuado cohesivamente para hacer presente sus demandas, la intervención del poder estatal y particularmente de los partidos políticos ha provocado fracturas en la acción regional conjunta, precisamente porque los partidos políticos están presentes dentro de las organizaciones regionales. Así, la paralización de Limón vista como una cuestión de interés nacional, favorece la intervención política conjunta de los partidos mayoritarios.

De forma que el carácter regional de los problemas que motivan las movilizaciones sociales, termina por inscribirse dentro del juego de intereses de las fuerzas políticas. Desde hace varias décadas, el sistema político costarricense se ha teñido de un sello bipartidista. De allí que la

emergencia de organizaciones políticas provinciales surgidas hace algunos años y que han alcanzado incluso representación parlamentaria muy reducida, queda atrapada dentro de mecanismos de cooptación bipartidistas.

*La dependencia con los centros de poder localizados en la región metropolitana, debe ser vista como la consecuencia de las tendencias estructurales que se eternizan a través del funcionamiento del marco institucional y de las políticas públicas". (Carvajal 1991:79)*

Finalmente, la región está sellada por una importante representación religiosa o eclesial. La dominante Iglesia Católica está liderada por el obispo más combativo y socialmente comprometido en el país, característica que toman gran número de los curas locales. Seguidores del difunto Arzobispo Monseñor Sanabria, su posición ha sido "contraria" a la jerarquía eclesial del país durante los últimos años. El Obispo Coto ha sido un constante crítico de los atropellos sociales de las compañías bananeras en la región y defensor de los intereses de los pobres urbanos, campesinos e indígenas.

Similar posición ha sido típica, en general, de las Iglesias protestantes históricas (Metodista, Episcopal, Luterana, Bautista y Pentecostal), cuya presencia en la región data de las migraciones de población negra a Limón en el siglo pasado. Estas Iglesias históricas se acompañan por un elevado y creciente número de sectas protestantes, evangélicas, en general de signo conservador y fundamentalista. De las Iglesias de la región, todas con lazos directos con la comunidad, ha existido una relación de colaboración más que de antagonismo entre las protestantes históricas y la católica, no así con las sectas.

### **Gestión y Respuesta a los Desastres**

#### **La Gestión del Desastre: La Respuesta Oficial, la Respuesta Popular, y el Rescate de la Historia Regional**

El objetivo de este apartado es el de presentar un análisis sucinto de las principales facetas de la gestión de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción llevado a cabo en la provincia de Limón a raíz del sismo e inundaciones de 1991, destacando aquellos aspectos de relevancia para una consideración de los modelos institucionales de gestión de desastres.

El análisis presentado busca rescatar nuestra hipótesis de trabajo, fundamentada en la idea central de la relación necesaria entre las formas de respuesta desplegadas y el historial de la región visto en términos de sus estructuras económicas, sociales, políticas, organizativas, étnicas y espaciales.

Nuestro análisis se organiza en torno a los principales ejes institucionales presentes en la gestión de los desastres; particularmente en lo que se refiere a las instituciones estatales, internacionales y de la sociedad civil (ONGs, organizaciones de pobladores, organizaciones gremiales, iglesias, etc.).

Para iniciar nuestro análisis, presentamos un cronograma comentado, sucinto, de los principales hitos de la gestión de los desastres durante el periodo de abril de 1991 hasta diciembre de 1992.

Esto servirá como punto de referencia y ubicación para el lector en cuanto al análisis ofrecido posteriormente.

**CUADRO 4**  
CRONOGRAMA Y DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES

Fecha	Suceso o evento	Nivel espacial o ubicación	Principales instituciones protagonistas
<b>1. Crisis/Emergencia</b>			
22/04/91 (3:57 p.m.)	Sismo Limón-Telire	provincia de Limón y zona de Turrialba, Cartago	
22/04/91	a) Organización, respuesta inmediata local	provincia de Limón y subconjuntos	Comisión Local de Emergencia (Limón Ciudad), Cruz Roja, Limón, Hospital Tony Facio y sistema de salud. Organizaciones locales de búsqueda y rescate.
	b) Reconocimiento de campos desde San José	provincia de Limón y subconjuntos	Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de la Presidencia.
23-24/04 1991	a) Movilización de recursos humanos y materiales desde San José	Limón centro y zona inmediata principalmente	Comisión Nacional de Emergencias, Cruz Roja Nacional, Instituciones gubernamentales (electricidad, teléfonos, acueductos y alcantarillados y obras públicas y transporte). Equipo Británico y Suizo.
	b) Equipos internacionales de rescate	Limón centro, principalmente	
	c) Puente aéreo médico	Limón-San José	Hospital Tony Facio, Cruz Roja, Hospitales de San José.
	d) Llegada equipos aéreos (helicópteros)	provincia de Limón con base en la ciudad de Limón	Fuerzas Aéreas Sandinistas, EE.UU, Honduras, Onuca (Naciones Unidas).
25/04/91	Nombramiento de coordinadores de la emergencia	a) Global b) Limón, centro sur de Limón y Turrialba c) Matina, Bataan Zent, Estrada	Ministro de la Presidencia, Ministro de Agricultura, Presidente Ejecutivo del INVU.
26/04/91	Formación Comisión Popular de Emergencia	Limón	Fetral, APDF, Iglesia episcopal y otras, Anavi, Organizaciones de base (Coordinadora Campesina, Union de Pequeños Agricultores de Limón, etc.).
	Formación Comisión Popular de Emergencias de San José	San José	Consejo de Centros, Cecade, Coordinadora de barrios, ACI, y otras ONGs.
27/04/91	Apertura paso terrestre	San José-Limón	Ministerio de Obras Públicas.
1 <sup>o</sup> /05/91	Finaliza fase oficial de emergencia e inicia fases de rehabilitación y reconstrucción	Limón, Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de la Presidencia, Ministerios Sectoriales.

*(Continúa en la página siguiente)*

(Continuación Cuadro 4)

Fecha	Suceso o evento	Nivel espacial o ubicación	Principales instituciones protagonistas
<b>2. Fase de rehabilitación y reconstrucción</b>			
05/91	Instalación Plan de Vigilancia de Cuencas	Limón-Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, organizaciones locales, ICE
16/05/91	Publicación Plan Regulador de la Reconstrucción	Limón, Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, Ministerio de Obras Públicas
19/05/91	Se forma Comisión Permanente de Emergencia y Reconstrucción de Talamanca	Zona de Alta y Baja, Talamanca, sur de Limón	Fundación Guilombé, organizaciones y representaciones locales.
11/08/91	Inundaciones	Limón, Turrialba	Comisión Nacional de Emergencias, Cruz Roja.
31/08/91	Instalación Cabildo Abierto, municipalidad de Limón	Limón	Municipalidad y fuerzas vivas de Limón.
03/09/91	Se forma Comisión Intergubernamental para la Reconstrucción	Limón, Turrialba	Ministerio de la Presidencia, Comisión Nacional de Emergencias, Ministerios e instituciones autónomas del gobierno.
18/10/91	Bloqueo de calles y movilización popular	Limón centro y acceso a la ciudad	Cabildo Abierto, Anavi, otras organizaciones locales
22/10/91	Negociación gobierno con Comisión Cabildo Abierto	Limón centro	Ministerio de la Presidencia, Comisión del Cabildo Abierto.
23/10/91	Negociación gobierno al Comisiones Locales Sectoriales	Limón	Ministerios del Gobierno y autónomas con representantes locales del Cabildo Abierto.
15/11/91	Comisión Fetral-Cámara de Exportadores de Banano para negociar reconstrucción con el gobierno	Limón/San José	Fetral, Cadexo, Municipalidad de Limón.
04/92	Evaluación logros de reconstrucción de ONGs, sectores populares e institucionales gubernamentales	Limón centro	APDE, ACJ, Coordinadora Campesina, otros.

### La Gestión de los Desastres: Organizaciones e Interrelaciones

La gestión de los desastres de Limón (y Turrialba) suscitó el concurso de un elevado número de instituciones y actores sociales, predominantemente nacionales, pero también internacionales; estos últimos particularmente en las fases de crisis/emergencia y de rehabilitación. Esencialmente, estas instituciones pueden clasificarse en cinco tipos genéricos y dieciséis tipos específicos (véase anexo 3 para un desglose de las instituciones presentes en el caso de Limón).

#### a) Instituciones Gubernamentales

##### i) Ministerios

- ii) Entes Autónomos y Semiautónomos Sectoriales y Territoriales
- iii) provinciales y Municipalidades
- iv) Asociaciones de Desarrollo Comunitario
- v) Organizaciones de Coordinación Inter-institucionales
- b) Representaciones Internacionales
  - i) Gubernamentales
  - ii) Inter-gubernamentales
  - iii) No Gubernamentales
- c) Organizaciones de Base o Similares
  - i) Eclesiales
  - ii) Sindicales y similares
  - iii) Campesinas y/o Indígenas
  - iv) Pobladores Urbanos
  - v) Organismos de Coordinación Inter-organizaciones
- d) Organizaciones no Gubernamentales Nacionales
  - i) De nivel Nacional
  - ii) De proyección o ubicación Regional (Limón)
- e) Organismos Multi-Organizaciones (que pueden incluir segmentos de las organizaciones incluidas de *a* a *d*).

Cada organización o institución comprendida bajo los tipos específicos tiene sus propios puntos de referencia y proyección social, ámbito espacial de acción, características decisorias, rango de actividades, etc., que les son propias y que existen con anterioridad, o que, en el caso de organizaciones "emergentes", se perfilan durante su actuación en el contexto coyuntural de un desastre. Además, las instituciones pre-existentes tienen sus propios nexos, alianzas, áreas de colaboración e identificación social, filosófica o práctica, y "antagonismos" con algunas de las otras instituciones, previo al desastre. Esta suma de relaciones y características influye de forma importante en su razón y forma de actuar durante la emergencia o las fases de rehabilitación y reconstrucción. En seguida, analizaremos las características de la respuesta, organizadas por ejes institucionales y conjuntos de relaciones institucionales fundamentales.