

- v) Organismos de Coordinación Inter-organizacionales
- d) Organizaciones no Gubernamentales Nacionales
 - i) De nivel Nacional
 - ii) De proyección o ubicación Regional (Limón)
- e) Organismos Multi-Organizacionales (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, organizado por ejes institucionales y conjuntos de relaciones institucionales fundamentales.

a. Las Instituciones Gubernamentales: Desempeño y Relaciones

Por ley, la institución rectora o coordinadora del manejo de desastres en Costa Rica es la denominada Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Esta institución, orgánicamente vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se organiza en torno a una Presidencia y Dirección Ejecutiva y dos direcciones técnicas en el área de la Prevención y Mitigación de desastres y en Operaciones de Emergencia. Cuenta con un nivel decisorio compuesto por representantes de varios Ministerios y entes autónomos del gobierno Central y de la Cruz Roja Costarricense. Sus labores, a nivel descentralizado, se deben impulsar con la creación de Comités Regionales de Emergencia (ubicados en las cabeceras de Provincia) y Comités Locales, a nivel cantonal. Estas instancias se componen esencialmente por las mismas instituciones con representantes en la Comisión Nacional.

En su papel de ente coordinador, la CNE no cuenta en sí con un presupuesto amplio o regular para la atención de Emergencias, o para actividades de rehabilitación y reconstrucción, dependiendo para esto de asignaciones presupuestarias específicas y del concurso y colaboración de entes gubernamentales sectoriales, o eventualmente, entes internacionales gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales. Además, siendo un ente estrictamente civil, en un país que no cuenta ni con ejército ni con fuerzas aéreas, su acceso a unidades móviles de transporte (de personas o bienes) depende también esencialmente del concurso de diversos sectores gubernamentales o privados, nacionales e internacionales.

Todavía una institución 'embrionaria' en el momento del sismo de Limón, la Comisión había sufrido un auge y aceleración en su grado de desarrollo durante los dos años previos, a raíz del impulso dado por la necesidad de atender la evacuación de la Provincia de Limón, por la amenaza del Huracán Juana en octubre de 1988, y el impacto de los sismos de Cóbano, Puriscal y Alajuela en 1990. Estos cuatro eventos ocurrieron después de un prolongado periodo relativo en que el país no había enfrentado un potencial o real desastre, más allá de las inundaciones regulares y "fácilmente" manejables que afectan al país durante cada temporada lluviosa.

El último evento de alguna importancia había sido el sismo de San Isidro de El General en 1983, el cual suscitó en sí algún grado de impulso a las actividades de la Comisión; impulso que fue truncado en gran parte debido al impacto negativo que tuvo el descubrimiento en 1984 de un gran fraude perpetrado con fondos de la Comisión para atender San Isidro y a la sequía que afectó a la provincia de Guanacaste en 1982-83. Este fraude, de unos 300 millones de colones, llegó a involucrar al expresidente y vicepresidente del país en un juicio que apenas hoy en día se ventila en los tribunales, y sirvió para suscitar una desconfianza generalizada

(pública y política) en la Comisión, contribuyendo a retardar su desarrollo futuro, hasta 1989. Para 1991, la Comisión constituía un ente esencialmente centralizado, con un efímero nivel de desarrollo de los Comités Regionales y Locales previstos en su Constitución orgánica. En la Provincia de Limón solamente existía un Comité Local, en la ciudad cabecera, cuya creación había sido provocado esencialmente por la Emergencia de Juana en 1988. En lo demás de la región afectada por el sismo, solamente la ciudad de Turrialba contaba con otro Comité, esto relacionado con las inundaciones que anualmente sufren varios barrios populares de la misma. Además, no existía un Plan Nacional de Emergencias, ni mucho menos un Plan Regional para Limón, con indicaciones sobre jerarquías, roles y funciones, niveles logísticos y de coordinación, etc., que servirían como punto de partida y referencia normativa para la organización de la respuesta.

El grado efímero de desarrollo y el nivel de centralización de la Comisión Nacional y la Local de Limón; la ausencia de una incorporación explícita de las organizaciones de la sociedad civil en su gestión y actuar; lo inesperado de un evento sísmico de magnitud en la Provincia; las secuelas del fraude con los fondos de la Comisión, en lo que se refiere a la 'confianza' de la población (y de algunas instituciones nacionales e internacionales); la ausencia de experiencias previas en el manejo de desastres de magnitud; y los escasos recursos logísticos y de transporte aéreo con que cuenta el país en general, situación complicada por la completa interrupción de las principales vías de transporte terrestre (carreteras y ferrocarril) entre Siquirres y Limón y de Limón hacia el sur de la Provincia (hacia Talamanca), ofrecen un importante trasfondo para entender los problemas enfrentados y las formas de resolución encontrados en el manejo de la fase de Emergencia (y de reconstrucción, más tarde), por parte del gobierno y sus instituciones.

1) Jerarquía, autoridad y coordinación

Los primeros tres días de la Emergencia sísmica fueron sellados por severos problemas en la coordinación de las tareas de socorro a la población. El problema de jerarquía y autoridad se reflejaba en las alusiones reiteradas de la prensa nacional en cuanto a la presencia de demasiados 'jefes' o 'caciques' en el escenario del desastre. La complejidad del contexto de coordinación entre entes del mismo gobierno y entre éstos y la Cruz Roja Nacional, por ejemplo, fue complicado por la ingerencia o intentos de ingerencia por parte de distintos sectores políticos nacionales, regionales y locales (Lavell 1991).

La amplia zona afectada con una clara distinción entre, por una parte, la ciudad de Limón y zonas aledañas en que se concentraba cerca de la mitad de la población de la 'zona de desastre'; además del mismo centro de operaciones del socorro; y lo demás de la provincia con una amplia dispersión de población afectada, incomunicada por tierra y con poca presencia de las instituciones públicas, sumaba una complejidad más al problema de coordinación y distribución.

La situación que prevalecía conducía a difundidas protestas de diversos sectores de la población sobre una distribución sesgada o desigual del socorro, tanto al interior de la ciudad de Limón como entre ésta y las zonas más alejadas de la Provincia. Expresaban muchos de los sectores involucrados en las tareas de socorro, que existía una sobreoferta de ayuda alimentaria, con malos canales de distribución en Limón Centro, y una escasez relativa en las zonas rurales y dispersas²¹. Este contexto se habría explicado tanto por el problema de coordinación, duplicidad de esfuerzos y la cercanía de la población de Limón al punto de entrada del socorro a la Provincia y de control logístico de las actividades, como por razones del peso 'político' de la población

²¹ En la distribución del socorro entre las zonas rurales y montañosas, jugaron un papel crítico las unidades aéreas proporcionadas por las Fuerzas Aéreas Sandinista, de los Estados Unidos y del ONUCA (Naciones Unidas). Esta colaboración tuvo importantes características, tanto técnicas como políticas. Por una parte, sandinistas trabajando con su "enemigo" natural, los EE.UU. En esto no había problemas, y los sandinistas por su desempeño, largas horas de vuelo, atención a las zonas más difíciles y apartadas, y las altas cargas que llevaron ganaron la "popularidad" nacional, revirtiendo así instantáneamente el antagonismo tradicional de la población "típica" hacia ellos, a raíz de los sucesos en Nicaragua durante la década pasada. O sea, el desastre cumplió una función política en lo que se refiere a las relaciones Nicaragua-Costa Rica. Por otra parte, parece haber habido roces entre los oficiales del ONUCA y las autoridades locales, a raíz de cierta reticencia de aquellos, de atenerse al "mando" nacional frente a la emergencia. El carácter supranacional de la ONUCA, frente a un mando por parte de autoridades de un país sin fuerzas armadas habría contribuido a esta situación (o sea, un problema de status y autoridad).

urbana dentro de un contexto de una amplia insatisfacción con el gobierno por el impacto o temido impacto de sus políticas económicas, de ajuste estructural, en la región, y el continuo abandono en que está inmersa.

El socorro se habría convertido, de acuerdo con algunos observadores, en un mecanismo para 'captar' o apaciguar una población resentida por el abandono coyuntural e histórico de la provincia y su capital. Aquí es importante anotar que con anterioridad al sismo, diversos sectores de la ciudad, impulsados por los principales sindicatos, ya tenían planeada una huelga general o paro cívico para el día 25 de abril, en protesta por las políticas gubernamentales y su impacto en la región, situación que habría pesado en el posible contenido 'político' de las tareas de socorro y en términos de la relación de los organismos gubernamentales con los sectores populares y sus representantes. Y, esto, independientemente de la voluntad y entrega de los funcionarios públicos a las tareas de la Emergencia.

Dentro de este contexto global, la CNE no tuvo suficiente ascendencia o autoridad para imponerse como el ente coordinador único y legítimo de las tareas durante estos primeros días. La debilidad o inexperiencia de la Comisión Local de Emergencias solamente creaba una confusión en términos de su papel *vis a vis* con la CNE y otros sectores gubernamentales. La confusión que existía fue, obviamente, más notable en aquellas actividades donde varios organismos se arrogaban funciones similares o en donde se requería coordinación entre sectores. Sin embargo, en actividades más sectorializadas, con responsabilidades claramente delimitadas por función institucional, la respuesta fue más clara y nítida. Así, la rehabilitación de Emergencia de los sistemas eléctricos, telefónicos, de aguas y alcantarillados y de las carreteras principales fue llevada a cabo con relativa celeridad y eficiencia; y, la atención de los lisiados y la atención médica básica fue cabalmente realizada por las autoridades competentes, asistido por la eficiente labor de la organización internacional Médicos sin Fronteras.

Los problemas con la coordinación y la autoridad sobre las actividades de Emergencia condujeron al gobierno a 'sustituir' el mando de la CNE, nombrando su Ministro de la Presidencia como Coordinador Global de la Emergencia, el Ministro de Agricultura, Coordinador para la ciudad de Limón, sur de la Provincia y Turrialba, y el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Coordinador para el cantón de Matina.

Esta decisión fue implementada el 26 de abril y se mantuvo hasta el 1o. de mayo, cuando fue declarada oficialmente cerrada la fase de Emergencia. Con esta decisión, el problema de autoridad y mando fue esencialmente superado. Las tareas se seguían realizando por las mismas instancias presentes con anterioridad. Más allá del acto de 'sustitución' de la CNE en sí, el nombramiento de los Ministros inevitablemente trajo a colación el problema más general de cuál es la autoridad más competente y funcional para dirigir un proceso de Emergencia. Si la instancia legalmente encargada dista del status político o de la autoridad suficiente, claramente se requiere de reformas que den cuenta de esta situación y que concilien el necesario carácter tanto técnico como político de las instancias de coordinación en casos de desastre. Si una decisión de esta naturaleza se impondría en un futuro desastre, habría que considerar la opción de ligar la CNE directamente a la Presidencia, haciendo así su mando y control responsabilidad directa (o delegada) del Ministerio superior del Gobierno.

2) La centralización y la descentralización: el problema del conocimiento de la realidad regional y de la incorporación de las representaciones locales.

La naturaleza centralizada de la CNE (y también de otras instancias que participaron en la Emergencia) y el efímero nivel de desarrollo de sus órganos regionales y locales significa esencialmente que constituye un ente "josefino", con poco conocimiento de la realidad y el territorio en la zona afectada por el desastre.

La masiva transferencia de recursos humanos de la región central del país hacia la costa Atlántica por parte de múltiples instituciones, a la vez que demostraba una amplia vocación humanitaria, también encerraba sus propias contradicciones en lo que se refiere al trabajo en un medio desconocido, constituido en gran parte por la zona rural y dispersa. Aun con una institución probada como es la Cruz Roja Nacional, en toda la región Atlántica solamente contaba con unos 25 efectivos permanentes o voluntarios-permanentes en el momento del

sismo, requiriendo la movilización de 250 efectivos desde el Valle Central y otras partes del país.

En un segundo orden de problemas, la CNE no prevía ni suscitaba la participación, legal o formal, de las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, de base, iglesias, etc.). O sea, las formas de participación, derechos y obligaciones no estaban reglamentadas.

Esta combinación de centralismo y la no participación popular reglamentada trajo una serie de problemas en el manejo del desastre, y explica algunos de los desaciertos enfrentados en la coordinación y el impulso del trabajo en las zonas fuera de la zona urbana de Limón. Desconocimiento de la ubicación de poblados, falta de familiaridad con el terreno (y de las rutas alternas de acceso), desconocimiento de costumbres sociales o culturales, entre otros, seriamente dificultaron la relación con la "periferia" de la región.

El conocimiento íntimo del territorio es propiedad de la población misma, sus organizaciones o representaciones. Al principio de la Emergencia, hubo una clara reticencia por parte de las instituciones estatales (si no "prohibición") de trabajar conjuntamente con las organizaciones de base. También existía una relación no reglamentada y hasta de tensión con las ONGs involucradas en la Emergencia.

En el primer caso, la tensión histórica entre el gobierno nacional y las representaciones populares regionales y combinada con la huelga o paro cívico prevista en la región (para el 25 de abril, de acuerdo con algunos informantes) habría teñido la posible relación y colaboración entre los niveles político-formales y lo popular. En el caso de las ONGs, la exigencia de la autonomía en sus acciones y una desconfianza de muchas en la CNE, como ente gubernamental, frente a la "obligatoriedad" legal de que las donaciones para las Emergencias sean canalizadas por el ente oficial, estaban en la base de las tensiones. En este sentido, varias ONGs explícitamente buscaban impedir la canalización de ayudas vía la Comisión, como en el caso de la Cruz Roja Internacional. Pocas entablaron una relación directa y voluntaria con la CNE, buscando mecanismos o medios para operar "independientemente".

Sin embargo, la realidad del contexto, y el importante, si no crítico papel que estas organizaciones están llamadas a jugar, significaba un necesario acercamiento entre lo gubernamental y lo civil. Esto fue acelerado por la creación de las Comisiones Populares de Emergencia en Limón, San José y Talamanca (ver siguiente sección), y finalmente cotejado por las autoridades a nivel institucional. En fin, las organizaciones populares jugaron un papel destacado en los procesos de evaluación de daños y necesidades (incluyendo la vivienda, a "servicio" de la Comisión Especial de Vivienda); y, en el acceso a territorios dispersos y alejados del centro de Limón, entre otras cosas.

Sobre este aspecto de la relación "antagónica" entre instituciones gubernamentales e instituciones de la sociedad civil, es importante resaltar una situación que sirvió para facilitar la colaboración. Así, a veces existe una disyuntiva entre la relación institucional (político-técnico) *per se*, y la relación entre los empleados o profesionales de estas instituciones (lo personal-humano).

En el caso de un país pequeño como Costa Rica, existe una comunidad de amistades, profesional, de parentesco, de relaciones laborales o de estudio, etc., que hace el mundo bastante pequeño. En el caso de Limón, varias fricciones "institucionales", incomprensiones o incompatibilidades fueron superadas por la existencia de relaciones personales anteriores de las personas involucradas. Funcionarios de la CNE, quienes habían sido empleados de la Cruz Roja o que tenían lazos de colaboración y simpatías con el movimiento popular o con las iglesias ayudaron, por ejemplo, en armar sistemas de colaboración "vedados" por la "política institucional". Estos aspectos no pueden ser pasados por alto en una consideración de la respuesta institucional a los desastres.

Las lecciones aprendidas con el manejo del desastre de Limón, en el área de la colaboración y concatenación de la acción del gobierno con "lo civil" y en cuanto a la centralización-descentralización no pasaron desapercibidos. Los desastres constituyeron, en sí, escenarios o teatros para el aprendizaje. A raíz de las experiencias vividas, la CNE ha hecho importantes esfuerzos, después del sismo, para agilizar la descentralización, fomentar la participación local y "reglamentar" la relación con las ONGs en el país.

Además, rápidamente incorporó la lección de la importancia de los grupos locales en su plan de vigilancia de cuencas, el cual fue impulsado después del sismo para prevenir los posibles efectos de la aumentada probabilidad de inundaciones en la región.

Para finales de 1991 ya se habían tomado las medidas para la elaboración del Primer Plan Nacional de Emergencias, el cual fue conocido por el Consejo de Gobierno a mediados de 1993 y está a la espera de su aprobación por parte de los legisladores nacionales.

Un anexo de ese documento trata precisamente de la participación y la coordinación con las ONGs, sector que hasta la fecha ha realizado varias reuniones para establecer las bases de colaboración entre sí. Impulsados por la CNE y CARE de Costa Rica, estos esfuerzos toman forma paulatinamente hoy en día. Sin embargo, en sí no distan de exhibir su propia lógica y dinámica que, de alguna forma, replica lo sucedido durante el desastre sísmico de Limón. Así, la mayoría de las ONGs que colaboran activamente en la conformación de un sector de colaboración con la CNE son aquellas que tuvieron nexos cercanos de relación entre sí durante la Emergencia y con la CNE. Además, se distinguen la mayoría por ser ONGs "internacionales". El conjunto de ONGs nacionales existentes, con alguna experiencia en el manejo de desastres, no se han integrado tan fácilmente al sector, igual como no establecieron nexos cercanos de relación con la CNE durante la Emergencia, optando la gran mayoría por operar inicialmente a través de las Comisiones Populares de Emergencia que se formaron en San José, Limón o Talamanca o de forma independiente (ver el siguiente apartado).

3) La reconstrucción: el imaginario de un desastre infraestructural y el rezago de la sociedad regional

El aspecto más visible del impacto del sismo de abril era la destrucción de infraestructura en la provincia de Limón; particularmente la vial y portuaria, los sistemas de agua potable y alcantarillados, la energética y la vivienda. Este impacto tuvo una necesaria repercusión en términos del funcionamiento de la economía regional, tanto en aspectos productivos como comerciales, interrumpiendo los flujos interregionales e internacionales de productos, particularmente agrícolas.

Esta generalización debe calificarse, sin embargo, para dar cuenta de los distintos componentes "sociales" de la infraestructura y la producción, para así ayudar a comprender la dirección dada a la reconstrucción por parte de las instituciones gubernamentales. Así, por una parte existía lo que se puede llamar la "gran" infraestructura, crítica para facilitar las interrelaciones regionales dentro del país y con el exterior (la importación-exportación); y la gran producción, principalmente de banano y de la refinería de petróleo. Estos componentes son críticos para el funcionamiento de la economía nacional, o sea, delimitan o potencian la función nacional, de la economía regional. Por la otra, existía la infraestructura y la producción "básica" de la región -los caminos secundarios, pozos y sistemas de agua rurales, la vivienda marginal, la pequeña producción y comercio urbano y rural, etc., de crítica importancia para el funcionamiento de la economía regional *per se* y la vida de sus pobladores, la mayoría pobres. El imaginario del desastre, proyectado por los documentos y evaluaciones oficiales, y en determinada medida por la prensa, se concentraba en el componente de la gran infraestructura y producción, rezagando una consideración del segundo²².

Este contexto nos remite a una consideración de la "imagen" de los desastres que se maneja, que parece requerir la presencia de altos números de muertos (que no había en Limón) y una gran destrucción infraestructural, evidente en su presencia; o sea, grandes obras o edificaciones y pérdidas grandes y económicamente onerosas en la producción. Estas características tipificaban la infraestructura y la producción de punta o de avanzada en la provincia de Limón, pero no así la de la economía pequeña, semicomercial o de subsistencia. Estos sectores vivían un contexto de desastre permanente y el sismo no cambió esta situación, en gran medida, para el observador "externo". La pobreza y el desastre se combinaban en un solo escenario de destitución.

²² El imaginario de un gran terremoto (7.2 grados) y de una destrucción masiva de edificios, tiene que haberse penetrado en las mentes de actores externos a la región, impulsado por los sesgos en la información transmitida oficialmente o por la prensa. Solamente así, se puede explicar la rápida llegada del Equipo de Rescate Británico y los perros suizos, organizaciones que finalmente tuvieron muy poco, si no nada que hacer, dadas las características reales del evento en cuanto a la pérdida de vidas humanas y el desplome de edificios altos, modernos y pesados.

La necesidad de grandes impactos visibles para poder constituir en las mentes de las personas la idea de "desastre" o "Emergencia" se refleja en una anécdota citada por varios informantes entrevistados en el transcurso de nuestro estudio. Así, comentaron cómo en un momento pasó por un pueblo de la zona indígena de Talamanca una unidad de la CNE. Al ver a las personas sentadas al lado del camino, comiendo plátanos, un miembro del grupo comentó que "aquí no hay Emergencia, solamente mucha pobreza".

El desastre de la gran mayoría de la población regional pasó desapercibida al mundo externo, por estar envuelta y escondida en la economía marginal preexistente de los pobladores. La capacidad de separar el componente de avanzada del componente marginal, en las economías de la periferia nacional, es mucho mayor que en el caso de los grandes desastres en zonas urbanas o metropolitanas, donde éstos se condensan o se entremezclan en un solo espacio. El desastre de Limón tenía su propia zonificación o territorialidad -una zona de avanzada, concentrada en la ciudad de Limón, en las márgenes de la carretera a San José y en la economía bananera de fincas grandes; y otra, comprendida por las zonas del pequeño campesinado, indígena, negra-costeña hacia el sur de la provincia y en las laderas montañosas.

El proceso de reconstrucción impulsado por el gobierno (con la asistencia intergubernamental o multilateral) privilegiaría la restitución de lo moderno y rezagaría lo marginal, perpetuando así o repitiendo el proceso histórico de "desarrollo" regional. Este acento fue marcado desde el principio del desastre al declarar el Presidente del país, que la prioridad en la rehabilitación se daría a las carreteras y al puerto, por su importancia para la economía nacional. Esta priorización, que no dista de tener un alto grado de racionalidad a corto plazo, se impuso, sin embargo, a lo largo de los dos años posteriores al evento.

La pauta de la reconstrucción se marcó tanto en los documentos de evaluación de impactos, como en el Plan Regulador de la Reconstrucción, publicado en mayo de 1991, apenas unas semanas después del sismo. Ambos soslayan casi por completo los sectores rezagados, tanto en términos infraestructurales como productivos, concentrándose en la gran infraestructura y producción. Aun en el proceso de reconstrucción en sí, aquellos sectores gubernamentales de relevancia social como son los hospitales, clínicas y escuelas quedaron rezagados frente a los sectores económicos fuertes.

El Plan Regulador de la Reconstrucción (Comisión Nacional de Emergencias, mayo de 1991) refleja muchos de los problemas de procedimiento y de concepción que se presentaron en el caso del desastre de Limón, aspecto que se resaltó más tarde con la formación de la Comisión Coordinadora Interinstitucional para la Reconstrucción (en setiembre de 1991), ente encargado de dar seguimiento a las obras impulsadas por el gobierno.

Por ley, el ente encargado de la elaboración del Plan Regulador y de la coordinación de su implementación es la Comisión Nacional de Emergencias. Sin embargo, una vez más la legislación fue más avanzada que la realidad, y en términos de los recursos materiales y humanos disponibles para su implementación. Así, frente a la ausencia de una metodología y de lineamientos explícitos para la integración de un plan de esta índole y de los recursos capacitados para hacerlo, el Plan fue elaborado en un plazo muy breve (y con mucha voluntad) por funcionarios de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en base a los informes de daños y las líneas de financiamiento proyectadas de los distintos entes sectoriales del gobierno. No hubo consulta con los diversos sectores sociales de la región Atlántica. El Plan termina siendo una evaluación de daños sectoriales junto con una prospección financiera y cronograma de actividades para la reconstrucción. Ningún esfuerzo se hizo para dotar al Plan de un marco sub-espacial o territorial de referencia que integrara y coordinara las obras propuestas. El Plan parece haberse preparado para cumplir con un requisito legal, más que como un instrumento real de planificación.

En fin, resultó ser un conjunto de "planes" sectoriales sin integración, ni horizontal ni espacial, y sin especificación de mecanismos de coordinación, ni mucho menos de las formas de participación de los sectores sociales o las "fuerzas vivas" de la región afectada.

No es sorprendente, entonces, que las labores de rehabilitación y reconstrucción se realizaran, en gran medida,

de forma sectorial, paralizadas en cada Ministerio o ente Autónomo, de acuerdo con su propia dinámica y acceso a recursos. Algo contradictoriamente, el Plan tendría que esperar casi tres meses para acompañarse de una Comisión Coordinadora que lo impulsara. La Comisión que se formó en setiembre, después de las inundaciones de agosto, "sustituyó" la función prevista por ley de la CNE en la coordinación, pasando esta tarea al Ministerio de la Presidencia. Formada por altos representantes de la distintas instituciones sectoriales de mayor peso en la reconstrucción "oficial", la representación de la CNE fue asumida por el Director de Planes y Operaciones de la institución, aspecto que es "ilógico" dado que sus funciones se relacionan con el manejo de Emergencias y no con la reconstrucción.

A pesar de su composición de alto nivel, pareciera ser que la relación con los distintos sectores sociales de Limón se hizo a través de funcionarios de nivel intermedio sin poder de decisión, aspecto que fue resaltado en las protestas sociales que surgieron en la región Atlántica en octubre de 1991 y que suscitaron negociaciones colectivas entre el gobierno y las representaciones locales (ver siguiente sección).

Aun en los sectores de avanzada, el rumbo de la reconstrucción, viéndolo a dos años plazo del sismo, fue lento y cruzado por dificultades operacionales y administrativas.

A un año del evento, el gobierno anunciaba que se habían canalizado unos 6.5 mil millones de colones a la región. Esto significa solamente una tercera parte de los 20 mil millones de colones estimados en daños a la infraestructura. Y, esto a pesar de que a unos pocos días del sismo, el gobierno había ya anunciado la disponibilidad de cerca de 80 millones de dólares (8 mil millones de colones) para la reconstrucción, provenientes de préstamos internacionales ya concedidos al país, que se "reorientarían" hacia la reconstrucción: fondos del BID, el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Banco Mundial, etc. Alguna parte de la lentitud podría explicarse por trabas en los procesos de aprobación de la Asamblea Legislativa del país. Este aspecto, en sí, nos remite al problema global que se presenta en términos de la adecuación de los mecanismos "normales" de gestión y ejecución de financiamiento a las necesidades "anormales" que imperan durante un desastre y la reconstrucción.

En fin, el avance de la reconstrucción por sectores quedó supeditado a la disponibilidad del financiamiento propio o a través de las agencias internacionales para cada sector individualmente.

El sector de la vivienda, tal vez, junto con el agua, el más sensible en términos de las necesidades infraestructurales de la población, enfrentó serios problemas para responder a las demandas de amplios sectores de la población más pobre.

A pesar de las amplias declaraciones sobre los recursos a dirigir a la solución de los problemas de la vivienda y del concurso de las distintas instituciones financieras del Sistema Bancario Nacional, en consonancia con la Comisión Especial de Vivienda y los entes "viviendistas" del gobierno, la cobertura dada y la agilidad de su ejecución dista mucho de ser óptima. Lo oneroso de los trámites de crédito, la baja capacidad de pago de muchas familias y el problema de la tenencia de la tierra, excluyeron a muchas familias del acceso a los créditos "gubernamentales". En el caso de la tierra, un número importante de las familias urbanas y rurales afectadas ocupan de forma irregular o "ilegal" los lotes en que se ubican sus viviendas. Sin regularización de la tenencia, el acceso al crédito se restringe.

A un año del sismo, las autoridades de la vivienda anunciaban la canalización hasta esa fecha de unos de 1.600 millones de colones a la resolución del problema; esto comparado con los 5.2 mil millones estimados de daños por el sismo y 1 5 mil millones con las inundaciones. A raíz de esto, muchos pobladores pobres que no accedieron a las ayudas canalizadas por ONGs o la Iglesia, no tuvieron más remedio que autoreconstruir en precario.

En cuanto al aspecto de la rehabilitación de la producción (agrícola e industrial), las grandes empresas bananeras y las empresas estatales pudieron recurrir a recursos autónomos, incluyendo indemnizaciones por seguros. La solvencia económica de una de las compañías bananeras permitió que invirtiera en la reconstrucción de 150 viviendas para sus empleados de planta. Por otra parte, la masa de los pequeños

productores, comerciantes, etc., no tuvieron acceso a más que muy limitados recursos para la rehabilitación.

b. Las Organizaciones No Gubernamentales y de Base

Las ONGs constituyen en sí un grupo diverso o heterogéneo de instancias que establecen relaciones particulares y también diversos, con los demás sectores de la sociedad civil y con el gobierno y las agencias internacionales de financiamiento. Un número importante de estos organismos entablan relaciones directas con organizaciones o grupos de base en el desempeño de sus funciones de 'desarrollo' y tienen espacios claves de acción tanto en términos temáticos como en términos de los ámbitos espaciales (ciudad, campo, zonas, regiones, etc.) en que trabajan.

A la vez que crean un espacio alternativo de acción no gubernamental, a nivel de la sociedad civil, con complementariedades en el conjunto de sus acciones, también establecen una competitividad entre sí en función de sus áreas de interés y el acceso al financiamiento nacional e internacional, tan imprescindible para su sobrevivencia. De igual manera que pueden establecer una independencia relativa con relación a estas fuentes, también pueden desarrollarse diversas formas de 'clientelismo' que pueden reducir su grado de autonomía relativa y absoluta.

En sus relaciones con los grupos u organizaciones de base, 'beneficiarios' de sus actividades, se establecen también variadas relaciones que van desde un paternalismo o clientelismo anacrónico, hasta formas realmente participativas, interactivas y colaborativas; de socios iguales en la búsqueda del desarrollo. La naturaleza particular de las relaciones entre las ONGs y las bases ha suscitado, en numerosos casos, antagonismos y recelos en lo que se refiere a una creciente crítica del actuar 'utilitario' de las ONGs para con la población objeto de sus atenciones; una relación de sujeto-objeto en lugar de un interactuar igualitario en términos de decisión y participación.

En el ámbito de las organizaciones de base, el cual comprende muy diversas instancias, desde los sindicales, campesinos e indígenas, hasta las de los pobladores urbanos reivindicativos del derecho a la vivienda, al desarrollo comunitario, al medio ambiente sano, al agua y a la salud, etc., también existen lazos de colaboración y focos de antagonismo, histórica o coyunturalmente conformados, que influye en las formas y contenidos de la cooperación que puede desarrollarse entre ellos. Algunas de ellas entablan relaciones cordiales y hasta de dependencia con las instituciones estatales, mientras otras muestran claros antagonismos e independencia.

El manejo del desastre sísmico de Limón, que involucró a un número importante de ONGs y OBs, pone en perspectiva varias de las facetas arriba esbozadas, facetas que no pueden ser ignoradas en una consideración de las formas o modelos institucionales implementados. Más allá de estos aspectos funcionales o relacionales, no está demás indicar que las ONG y OB que se involucraron en la atención de la Emergencia y en la reconstrucción, casi en un 100% ni tenían antecedentes en la temática de los desastres, ni experiencias previas en su manejo en el país²³; además, en su gran mayoría, constituyen instancias pequeñas sin grandes capacidades logísticas, financieras o materiales y sin mayores antecedentes directos de trabajo en la zona afectada. Estos atributos también influyen en las formas de actuar y de colaboración que se establecen.

1) Las Comisiones Populares de Emergencia (Limón, San José y Talamanca): de la colaboración a la desintegración

i) Limón y San José

El descontento 'popular' con las formas oficiales de manejo de la Emergencia sísmica, la ausencia de canales

²³ La excepción sería el caso de la Cruz Roja Nacional e Internacional, instancias sobre las que se ha comentado en el inciso previo de nuestro documento por su incorporación directa o indirecta en los sistemas formales de manejo de desastres; y del Consejo de Iglesias por las Emergencias y la Reconstrucción (CIPER). (Ver más adelante)

formales de participación de las bases en estos sistemas y la búsqueda de una presencia coordinada de ellas, sus organizaciones y sus 'aliados' fueron factores que impulsaron la creación, tres días después del evento, de las Comisiones Populares de Limón (CPL) y de San José (CPSJ). La creación de estas comisiones fue concatenada, respondiendo, en primera instancia, a una iniciativa impulsada desde Limón por una ONG local, la Asociación Pro Desarrollo y Ecología (APDE) y la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL) y duplicado en San José por iniciativa del Consejo de Centros, una organización de ONGs nacionales por iniciativa del Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), institución con fuertes nexos originales de padrinazgo con APDE.

La división del trabajo entre ambas comisiones fue clara. La Comisión de San José serviría como ente recolector y canalizador de recursos nacionales e internacionales hacia la Comisión de Limón que, junto con su propio acceso a los recursos del socorro, se encargaría de la distribución entre la población afectada de la Provincia de Limón. Además de ofrecer una fórmula para potenciar y hacer viable las actividades de una suma de organizaciones que, una por una, no contaban con los recursos suficientes para enfrentar estas de manera eficaz y, la indudable vocación humanitaria que informaban las acciones; algunos han opinado que la formación de las comisiones encerraba también grados de oportunismo por parte de algunas instituciones que la vieron como una opción de acceso a recursos, de hacerse presentes en el escenario y de potenciar su posible liderazgo más allá del tiempo y espacio del desastre en sí. Estos factores ayudarían a explicar la desintegración de las Comisiones con el tiempo.

La CPL, integrada por una amplia gama de sindicatos, ONGs, organizaciones de base, y algunas iglesias protestantes, tuvo una 'representación' provincial (urbano, rural, campesina e indígena) a diferencia de la centralizada CNE y CRE. Significativamente, fue presidida junto con una representación de la FETRAL por el Asesor Episcopal de Limón, hecho que en sí señala la confianza, respeto e imparcialidad que se asignaba a muchas de las instituciones eclesiales durante el desastre (y antes) y que tendremos oportunidad de analizar más adelante.

Sus amplias bases 'provinciales' y el conocimiento que esto trafa sobre tan distintas zonas de la Provincia, sus necesidades, y las formas de acceso por rutas alternas a las destruidas carreteras y caminos principales, fueron factores críticos en el exitoso desempeño de la Comisión durante las semanas después del sismo. El más inmediato acceso a zonas donde las instituciones formales de gobierno tuvieron serias dificultades, sirvió al mismo para llenar vacíos en el territorio y quitarle presión en cuanto a la criticada distribución desigual de la ayuda.

La distribución *in situ* de los recursos del socorro a través de organizaciones locales garantizaba un resultado eficaz, por su conocimiento de necesidades y personas en el terreno.

El éxito de la Comisión, que fue ampliamente reconocido por distintas instancias gubernamentales, quienes después de la inicial frialdad o reticencia de concertar con el sector popular, le facilitó su apoyo y ayuda, fue tal vez la causa de su rápida desintegración, una vez pasada la fase de crisis del desastre en general. Iniciada como una respuesta inmediata a la Emergencia, no dejó de encerrar, desde el comienzo, un embrión de su posible función en posteriores fases de reconstrucción y en combatir el histórico abandono en que estaba inmersa la Región Atlántica. Comprobada su eficacia y eficiencia en cerrar las filas de un grupo heterogéneo y dispar de organizaciones en la atención de la Emergencia, pareciera ser, de acuerdo con algunos observadores, que la noción de continuidad tomaba más fuerza; y la posibilidad de construir una nueva organización 'provincial', multisectorial para reivindicar el desarrollo futuro de la región, se perfilaba en la mente de algunos de los líderes populares.

Frente a este contexto, la armonía y la disciplina que había tipificado su accionar anterior comenzó a disiparse frente a las exigencias de distintos sectores para una mayor cuota de poder y acceso a recursos. El liderazgo de la FETRAL y lo que algunos han interpretado como su búsqueda de opciones de reestablecer su hegemonía sobre el movimiento popular en Limón, entró en contradicción con los anhelos y reticencias de otros grupos. De hecho, al principio de la formación de la Comisión, discrepancias con las formas de toma de decisión habían resultado en su abandono por parte de algunas organizaciones cuya relación histórica y coyuntural con