

III. RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y ORGANIZACIONALES DURANTE EL PERIODO DE EMERGENCIA

El terremoto tomó tanto a las autoridades nacionales, como a la población de la región Atlántica con sorpresa y básicamente sin preparación. Gran número de los problemas encontrados durante los esfuerzos inmediatos de alivio en la región y de las soluciones institucionales implementadas reflejan, sin duda, vulnerabilidades organizacionales preexistentes, las cuales interactuaron con un contexto territorial geográfico complejo. Una coordinación adecuada de un esfuerzo de rescate y ayuda que se desarrollaba en un territorio de unos 13.000 km², para satisfacer las necesidades potenciales de unas 200.000 personas, unas ubicadas en comunidades dispersas en la planicie de la costa Atlántica y en las montañas adyacentes es, bajo cualquier circunstancia, una tarea compleja.

Más así en el caso de Costa Rica, un país con un sistema de manejo de desastres todavía incipiente y pobremente financiado, un país sin fuerzas armadas, ni una reserva aérea de importancia, y que cuenta con escasos recursos económicos. Además, el hecho de que sectores importantes del sistema de transporte terrestre, tanto inter como intraregional, fueron severamente dañados durante el terremoto, impidió un acceso fácil por tierra a muchas partes del área afectada durante semanas y hasta meses después del evento.

A pesar de las serias dificultades encontradas durante las semanas que siguieron al terremoto, y que tendremos oportunidad de analizar en detalle en esta sección de nuestro documento, el esfuerzo relativamente exitoso durante el período inmediato de la emergencia, se puede atribuir básicamente a la adaptabilidad rápida a las circunstancias mostrada por las organizaciones involucradas, y también por el entusiasmo y compromiso de gran número de instituciones e individuos distintos. Al analizar los problemas encontrados, nuestro objetivo no es el de presentar un análisis negativo, crítico y académico, sino más bien el proveer una evaluación la cual, constructivamente, identifica cambios necesarios en el futuro.

3.1 El Contexto Global

Muy temprano, en el período inmediatamente después del terremoto, varias quejas se escucharon en cuanto al acceso territorial y social a necesidades básicas, como son la comida y el agua potable; también, en términos de las prioridades establecidas en el proceso temprano de rehabilitación (reparaciones a la infraestructura básica, en particular). Estos comentarios fueron emitidos, tanto a nivel local, a través de grupos de población y representantes institucionales (Iglesia, Sindicatos, Cruz Roja, etc.), como a nivel parlamentario nacional donde, a veces, intercambios acalorados fueron reportados entre miembros de los partidos políticos mayoritarios (Social Cristiano y Liberación

Nacional). En general, fue la Comisión Nacional de Emergencias, la institución que acaparó el foco del ambiente conflictivo.

A un nivel intraregional, afirmaciones aparentemente contradictorias fueron reportadas de representantes populares en distintas zonas del área afectada. Así por ejemplo, mientras la población de la ciudad de Limón "se quejó por el abandono en que la tiene la Comisión Nacional de Emergencias pues asegura que sólo se ha enviado abastecimiento a las regiones alejadas" (L.R. abril 26, p.7A), grupos locales del área de Turrialba, en la provincia de Cartago, también expresaron su preocupación de que "habían sido abandonados por la Comisión Nacional de Emergencias, que ha dirigido toda su ayuda a la provincia de Limón" (L.R. 26 de abril, p.7A).

Preocupación por la población de zonas alejadas y aisladas en el sur de la provincia de Limón y en las zonas montañosas del área afectada, fueron expresados por distintos grupos profesionales y políticos. Esto era, particularmente, en el caso de la población indígena Cabécar y Bribri de las montañas y valles de la zona de Talamanca, muchos de los cuales viven próximos al epicentro del terremoto en el Valle del Telire.

Aislados por tierra, debido a los daños causados a las carreteras locales y a los puentes y, también por deslizamientos extensivos, una preocupación temprana se expresaba por la potencial pérdida alta de vida humana entre la población indígena (L.R abril 26, p.14 A, L.N. 27 abril, p.16A, D.E. 27 abril, p.7). Aún cuando estas preocupaciones fueron infundadas, muchas comunidades indígenas y otras comunidades hacia el sur de la provincia de Limón recibieron sus primeros suministros de ayuda, entre cuatro y hasta siete días después del terremoto (L.R 19 de mayo, p.10A; L.N. 27 abril, p.16A; L.N. 29 abril, p.4A y 12A).

El caso más notorio reportado en la prensa fue el de la pequeña comunidad del Cedral, ubicada en las partes altas de la devastada cuenca del río Banano. De acuerdo con el Tico Times, en su edición del 14 de junio, esta comunidad no había recibido ayuda hasta la segunda semana de junio, cuando dos residentes de la comunidad lograron caminar hasta la ciudad de Limón. De acuerdo con el periódico, las autoridades ni sabían de la existencia de la comunidad.

Más allá de los problemas encontrados en la distribución de comida, algunas otras preocupaciones se expresaron en términos de las prioridades expresadas durante los tempranos esfuerzos de rehabilitación de la infraestructura básica. Los suministros de electricidad se restauraron rápidamente en una buena parte de la región y también un 40% de la distribución de agua potable fue supuestamente restaurada un par de días después del terremoto en la ciudad de Limón. Además, un rápido progreso se logró en reacondicionar la carretera principal entre Limón y San José y en

restaurar las facilidades de exportación en el área portuaria de Limón-Moín.

Esta serie de prioridades podría, probablemente, ser ampliamente justificada a un nivel económico. El Presidente Calderón, un día después del terremoto, indicó claramente que la prioridad se daría a la evaluación de daños en infraestructura básica, dado que el 80% de las exportaciones del país se canalizan a través de Limón y que "la producción nacional no se puede paralizar" (L.N. 23 de abril, p.2A Edición Especial).

Sin embargo, este argumento no convenció a todos. El Consejo Nacional de Productores de Pequeña y Mediana Escala "Justicia y Desarrollo", fue rápido en elevar la discusión a un nivel más político y globalmente sensitivo. Así, unos dos días después del temblor, el Consejo sugirió que "el gobierno solo ha contemplado en sus planes de emergencia para Limón al sector de exportación bananera. Los pequeños y medianos productores están desprotegidos y las consecuencias desastrosas aflorarán muy pronto" (L.N. 25 de abril, p.13A)

Esta preocupación y sus implicaciones sociales más amplias, se convertiría en un tema sobresaliente durante los meses siguientes, como hemos tenido oportunidad de ilustrar en la previa sección de nuestro documento.

Un mes más tarde, por ejemplo, en una serie de artículos publicados por La Nación, se dió énfasis a la situación de los sectores pobres de pequeños agricultores, a las dificultades en rehabilitar la producción de cultivos a corto plazo y a la falta de suministros adecuados de comida, dado que el sistema de distribución implementado durante la Emergencia ya se había secado (L.N. 23 de mayo, p.5A). El papel que debería jugar el Estado había sido asumido aparentemente por otras organizaciones, tales como la Comunidad Económica Europea, la Unión de Pequeños Productores Agrícolas de la Costa Atlántica y varios otros grupos humanitarios y eclesiásticos.

Aún cuando sea difícil establecer el grado exacto en que las prioridades y mecanismos de distribución fueron deliberadamente selectivos a un nivel espacial y social, sin acceso a mayor y más profunda investigación, había sin duda un acceso diferenciado a corto plazo, tanto dentro como entre las distintas zonas. Varias explicaciones se ofrecieron en cuanto a esta situación, comprendiendo aquellas de naturaleza eminentemente técnica o logística, hasta otras abiertamente políticas. Sin duda, la verdad se encuentra entre las múltiples explicaciones ofrecidas.

Desde una perspectiva logística, Rodolfo Méndez Mata, Ministro de la Presidencia, fue citado comentando de que "Limón estaba incomunicado por tierra y había que atender a 55.000 familias damnificadas por vía aérea, por lo que la posibilidad de llevar

ayuda para toda esa gente era muy limitada" (L.N. 27 de abril, p.4A). Sin lugar a dudas, esto era verdad en cuanto al acceso regional y zonal, dada la amplia dispersión de comunidades y el número limitado de unidades aéreas disponibles.

Costa Rica no tiene fuerza aérea y solamente tiene acceso a un número muy limitado de naves pequeñas y helicópteros en manos de Seguridad Pública y otras agencias gubernamentales. Aún cuando varios gobiernos extranjeros y organizaciones regionales hacían disponible el transporte aéreo (particularmente Nicaragua, que envió cinco helicópteros y la ONUCA que suministró tres más) la variedad de demandas en cuanto a distribución de comida, evacuación de los lisiados y el transporte de equipo de reparación estableció una tensión importante en términos de la disponibilidad de recursos humanos y materiales.

Una buena parte de la distribución de ayuda a las comunidades dispersas y aisladas fue absorbida por experimentados pilotos Sandinistas, quienes recibieron un amplio reconocimiento público, por parte de trabajadores in situ, oficiales del gobierno y la prensa local, en cuanto a su dedicación a la tarea que enfrentaban y el número sin fin de vuelos que realizaron durante los días de la emergencia (véase L.N. 27 de abril, p.16A; L.N. 29 de abril).

La contribución hecha por los pilotos sandinistas y aquello hecho más tarde por ingenieros del ejército Sandinista en la reconstrucción de puentes, iba a tener un interesante impacto sociológico y político en los costarricenses, rápidamente cambiando las opiniones negativas (en términos ideológicos y nacionalistas) que mantenía una buena parte de la población y que se había construido durante el período de la Revolución Sandinista en Nicaragua, durante los años 80. Los esfuerzos humanitarios y la ayuda ofrecida por los nicaragüenses (incluyendo 5 millones de dólares en términos financieros) condujo a Guillermo Madriz, Ministro de Obras Públicas y Transportes a halagar la ayuda dada por este país, dentro de "su propia pobreza" (L.N. 23 de mayo, p.5A).

Esta ayuda humanitaria (obviamente tintada con otras consideraciones de tipo político) está en contraste abierto con la relativamente limitada ayuda bilateral que ofrecieron países mucho más prósperos como son los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

Los Estados Unidos proporcionaron 5 millones de dólares para reparaciones a puentes y carreteras, a través de su Agencia Internacional para el Desarrollo, además, en términos de recursos humanos, ayudó a través del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Algunas dudas se podían haber expresado en cuanto a las motivaciones de la ayuda financiera ofrecida, cuando el Tico Times citó a Douglas Tinsler, Subdirector de la AID., explicando la ayuda del gobierno como una manifestación de la satisfacción de su gobierno con los esfuerzos del gobierno de Costa Rica para "hacer

sana su economía" (T.T. 24 de mayo, p.4). Pareciera ser que hasta los desastres entran en el debate sobre las políticas de ajuste económico y neoliberales.

Las dificultades logísticas enfrentadas no eran, sin embargo, el único factor que contribuía a los problemas tempranos enfrentados en la distribución de ayuda. Una segunda serie de observaciones se refieren a la ausencia de una estrategia preestablecida y organizada de emergencia, con líneas claramente delineadas de autoridad, y definiciones claras de roles.

Aún cuando la Comisión Nacional de Emergencias es, por ley, la autoridad máxima y el cuerpo coordinador durante situaciones de emergencia, los primeros días en Limón y Turrialba después del terremoto se caracterizaron por el papel descoordinado de numerosas organizaciones nacionales y locales gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y representaciones de grupos populares.

La Prensa Libre, que parecía especializarse en destacar problemas y conflictos durante el período posterior al terremoto, resumió la situación en su edición del 26 de abril (p.2), cuando escribió:

"la organización a nivel de los que deben tomar las decisiones, la forma en que se canalizan la ayuda y el desestabilizante factor de que existan más "caciques que indios" es la traba que oscurece todo el esfuerzo realizado (...) ¿quién podría aclarar esto? Una respuesta difícil de obtener porque la Comisión de Emergencias, Seguridad Pública, Salud, las instituciones autónomas y las autoridades locales de Limón, giran órdenes que en ocasiones se traslapan y entraban el objetivo fundamental que es que los alimentos y el agua llegen a todos los afectados no sólo del centro, sino de las poblaciones más alejadas de la región sur de esa ciudad".

Muy pocos ejemplos claros de desorganización o de conflictos interorganizacionales se reportaron en la prensa que podrían ayudar a sustanciar la evaluación global ofrecida por la prensa. Sin embargo, alguna corroboración para esto vino de Humberto Trejos, Presidente Ejecutivo de la Comisión de Emergencias, quien también comentó sobre el problema de los "caciques y los indios" (L.N. 27 de abril, p.4A); de Carlos Rojas, Diputado Nacional para Limón, quien declaró que "hay descoordinación, pero es superable" (L.R. 27 de abril, p.8A); y, finalmente, de numerosas organizaciones sindicales, eclesiásticas y no gubernamentales.

El único caso claro comentado en detalle en la prensa, apareció en la edición del 28 de abril de La Nación en un artículo titulado "Roces entre Cruz Roja y Comisión de Emergencia".

El periódico informó que fuentes sin nombrar sugirieron que la Cruz Roja había sido discriminada en términos de acceso al apoyo logístico necesario (transporte aéreo) para poder movilizar comida, suministros médicos y personal sanitario. También, en términos de acceso a equipo para operaciones de rescate. Otros conflictos fueron reportados más tarde entre la Cruz Roja y la recientemente formada Comisión Regional de Emergencias.

Los problemas organizacionales encontrados durante el período de emergencia aumentaron, de acuerdo con varios observadores, por maniobras políticas abiertas. Al enfrentarse con esta crítica dirigida a la Comisión Nacional de Emergencias, Humberto Trejos, mientras negaba la acusación, también le fue atribuido haber comentado que "quizás ha habido casos en los cuales se sienta que personas en ciertos campos, por tener una investidura política, imponen sus criterios" (D.E. 27 de abril, p.7). Un día más tarde, también fue citado diciendo que "algunos políticos estaban interfiriendo en las tareas propias de la Comisión" (L.R. 28 de abril, p.6A). El Diputado por el Partido Liberación Nacional, Reynaldo Maxwell, era aún más explícito en criticar abiertamente la "improvisación y el criterio político de la Gobernadora Leidy Chacón y el Presidente Municipal (de Limón)" (D.E. 30 de abril, p.3).

La llamada para una mayor coordinación gubernamental, expresada por los parlamentarios del Partido Liberación Nacional, Rodrigo Oreamuno y Víctor Emilio Castro, fue dada una connotación política más explícita por comiembro Sigifredo Aixa, quien exigió que la ayuda aprobada por el Congreso fuera directamente a la población afectada evitando así que se utilicen para pagar "facturas políticas" (D.E. 27 de abril, p.4).

La crítica hecha por el partido de oposición en el Congreso, fue debidamente rechazada por varios diputados del Partido Social Cristiano. Uno de ellos, Danilo Chaverri, no resistió la tentación de recordar a los miembros del Partido Liberación Nacional del fraude que se perpetró con trescientos millones de colones de los fondos de la Comisión de Emergencias, durante el gobierno de Liberación Nacional en los primeros años de los 80's. Este escándalo había desembocado en un prolongado caso legal, involucrando, entre otros, a Luis Alberto Monge, Expresidente del país por el Partido Liberación Nacional y su Vicepresidente, Armando Arauz.

Después de estos enfrentamientos, pocos estaban realmente convencidos cuando Rodrigo Oreamuno afirmó que "no queremos sacar partida política de esto ..." (L.R. 27 de abril, p.8A).

Los problemas colectivos sufridos durante los primeros días de la emergencia y la necesidad para un rápido mejoramiento en los mecanismos fue adecuadamente sintetizado por La Nación en un influyente artículo editorial publicado el día 26 de abril, donde

afirmó que:

"reconocemos la prontitud con que el Gobierno actuó en esta emergencia. Ha faltado, sin embargo organización (....) Es necesario que exista una autoridad central definida (...) Urge, asimismo, que se delegue la autoridad en personas sensatas y experimentadas, a fin de atender con celeridad algunas zonas afectadas que sufren el abandono y que se establezcan canales de comunicación, orientados por normas claras".

Después de cuatro días de enfrentamientos internos, y de protestas públicas, y el mismo día que La Nación publicó su artículo, el Gobierno Central instituiría cambios en la situación organizacional, estableciendo claras líneas de autoridad y una división social y espacial de responsabilidades y roles.

Los cambios que se implementaron iban a ayudar a impedir una intensificación del limitado número de actos antisociales que se habían experimentado durante estos primeros días. Saqueos en los expendios del Consejo Nacional de Producción, se habían reportado en el área de Cieneguita, en el Valle de la Estrella y en Sixaola. Además, numerosos casos de especulación con los precios de comida escasa fueron registrados, particularmente en la ciudad de Limón (P.L. 26 de abril, p.2; D.E. 2 de mayo, p.9; D.E. 26 de abril, p.5; D.E. 29 de abril, p.10; L.N. 25 de abril).

3.2 Cambios Institucionales y Organizacionales

El día 26 de abril, el gobierno anunció que la Presidencia y el Consejo de Gobierno se encargarían de la coordinación global de los esfuerzos de emergencia a corto plazo y en la distribución de comida y necesidades básicas.

El Presidente Calderón nombró a su Ministro de la Presidencia, Rodolfo Méndez Mata, Coordinador General para la atención de la Emergencia; el Ministro de Agricultura, Juan Rafael Lizano, fue nombrado Coordinador para el área de Limón y el sur de la provincia de Limón; y, el Viceministro de Agricultura se encargó de la logística en el aeropuerto de Limón. El Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Juan Luis Delgado, fue nombrado Jefe de Misión para las comunidades de Bataán y Dent; el Segundo Vicepresidente, Arnoldo López Echandi y el Ministerio de Relaciones Exteriores iban a centralizar las solicitudes por y la recepción de ayuda internacional y, finalmente, la Primera Dama, Gloria Bejarano, se encargaría de las contribuciones nacionales para la ayuda a la provincia (L.N. 27 de abril, p.4A).

A pesar de los esfuerzos por minimizar el fait-acompli, era claro que la Comisión Nacional de Emergencia era la víctima

principal de estos nuevos arreglos institucionales.

Desde el comienzo de la emergencia, problemas de jerarquía y coordinación y los papeles conflictivos y duplicados jugados por agencias distintas o por organizaciones, impidió que la Comisión Nacional de Emergencia jugara el papel de coordinador general, como le es asignado en la Ley Nacional de Emergencia del país. Así, aún cuando la Comisión de Emergencias está constituida por representantes a un nivel ministerial o equivalente, de agencias gubernamentales de importancia, como son por ejemplo, Obras Públicas y Transportes, Salud y Seguridad Pública; y otras organizaciones no gubernamentales humanitarias, como la Cruz Roja Nacional; y su Presidente y Coordinador General son nombrados por el Presidente de la República, a pesar de todo esto, el papel de coordinación global asignado a la Comisión nunca se logró.

El rango de demandas que existían durante los primeros días después del terremoto; jerarquías, roles y estatus emergentes; un indebido involucramiento político en el proceso de toma de decisiones; y los recursos limitados de tipo humano, técnico y material bajo el control directo de la Comisión, todos se combinaron, sin duda, para minar los criterios operativos establecidos y previamente definidos en forma legal.

Algunos de estos aspectos se han comentado más temprano en este trabajo. Además, Humberto Trejos iba a confirmar algunos otros, durante una serie de afirmaciones informadas en la prensa los días 27 y 28 de abril, después de la decisión del gobierno de poner la coordinación global en manos del Consejo de Gobierno y sus representantes delegados.

Así, Trejos comentó que desde el principio, la Comisión de Emergencias no tenía ninguna responsabilidad para "distribución de comida en la ciudad de Limón" (L.N. 27 de abril, p.4A), dado que no estaba "preparada para esta tarea" (L.R. 27 de abril, p.6A). Y, de acuerdo con una división de responsabilidades que se estableció inmediatamente después del terremoto, la Comisión se encargó de atender a los centros de refugiados, de la evacuación de los lisiados y del suministro de ayuda a las zonas aisladas hacia el sur de Limón, de acuerdo con Méndez (L.N. 27 de abril, p.4A).

Finalmente, la presencia de representantes de agencias no gubernamentales en la Comisión de Emergencias, tal como es el caso de la Cruz Roja, requería un respeto para su autonomía en la toma de decisiones (L.R. 27 de abril. p.6A).

El papel de coordinación global de la Comisión de Emergencias fue reducido desde el comienzo, a favor de su control sobre una serie de actividades particulares, aunque importantes, algunas de las cuales, como es el caso la de evacuación de lisiados, por ejemplo, eran funciones de otras instituciones u organismos especializados (la Cruz Roja, Ministerio de Salud, etc.).

La reorganización gubernamental apareció entonces, más como una medida para establecer una línea clara de control jerárquico y de coordinación global entre numerosas organizaciones dispares, incluyendo a la Comisión de Emergencias, que como un acto que sustituía una autoridad de coordinación para otra.

La explicación que dio Rodolfo Méndez Mata para el cambio hacia un control del Gobierno Central, en el sentido de que "cuando se produce un hecho que trasciende las potestades de la Comisión Nacional de Emergencia, la organización se convierte en una acción de gobierno" no sonaba a verdad (véase L.N. 27 de abril, p.4A). Después de todo, los poderes de coordinación de la Comisión de Emergencias son, de acuerdo con la ley, absolutas y totales, tanto en la fase de emergencia, como durante la fase de reconstrucción.

Tal vez era La Nación, una vez más, el medio que mejor sumarizó el problema organizacional, en cuanto a la emergencia. En su editorial del 4 de mayo, La Nación concluyó que:

"el terremoto de Limón ha probado nuestra fortaleza y nuestra capacidad. De ahora en adelante debe poner a prueba nuestra capacidad de organización".

Refiriéndose al binomio, Comisión de Emergencias-Gobierno Central, el periódico indicó que

"La Comisión Nacional de Emergencias (...) ha realizado una labor entusiasta y responsable, pero carece de recursos y poder. En cuanto al Poder Ejecutivo su acción (...) depende en mucho de la responsabilidad de los funcionarios de turno (...) El país carece de una organización idónea (...) Como en una guerra, debe existir una estructura especializada que conozca a la perfección su oficio, dotado de recursos financieros, técnicos y de personal suficiente, capaz de actuar de inmediato y con eficacia, conforme a una metodología, un plan de acción y un conjunto de conceptos básicos".

La reorganización gubernamental del 26 de abril fue acompañada por la formación de una Comisión de Emergencia Popular, instigada por la Federación de Trabajadores de Limón y constituida por representantes de diversos grupos populares: iglesias, sindicatos y comunidades que, conjuntamente, compartieron la responsabilidad para la distribución de comida en la ciudad de Limón.

Los problemas organizacionales enfrentados durante la primera semana fueron remediados en buena parte después de la reorganización de jerarquías y roles. Este proceso fue ayudado por un proceso de aprendizaje rápido, a través de la experiencia de los participantes; la reapertura de rutas de transporte terrestre entre San José y Limón; un regreso a sistemas seminormales de distribución de comida en la ciudad de Limón; y, por el hecho de

que la fase de búsqueda y rescate y de control sanitario primario ya eran considerados realmente menos onerosos. El día 19 de mayo, la Comisión de Emergencias declaró un fin a la fase de distribución en masa de comida (L.N. 2 de mayo, p.12A). Y el día 28 de abril, las autoridades ya habían anunciado el comienzo de la fase de reconstrucción, guiado por un plan maestro, coordinado por la Comisión Nacional de Emergencias.

Una evaluación global de los aspectos organizacionales de la fase de emergencia, arroja un claro mensaje en cuanto al peso de condiciones preexistentes en la situación experimentada.

El profesionalismo, sacrificio y entusiasmo de los técnicos ligados a la Comisión de Emergencias no podría sustituir ciertas vulnerabilidades institucionales preexistentes. La falta de adecuados recursos financieros y personal plenamente preparado; incipientes resultados en términos de la organización de comités locales y regionales de emergencia; la falta de una experiencia in situ con un desastre de proporciones; y, la falta de planes de emergencia preexistentes, todos sin duda, ayudaron a impedir el logro de mecanismos de coordinación eficientes y rápidos en la distribución de ayuda a áreas ampliamente dispersas en las provincias de Limón y Cartago.

El incentivo dado por la amenaza del huracán Juana en 1988, además de la serie de terremotos experimentados durante 1990 (Cóbano, Puriscal y Alajuela) había servido para aumentar las actividades y preocupaciones de la Comisión, pero no había conducido a la promoción de un sistema de manejo de desastres comprensivo, en un país que está particularmente expuesto a un amplio rango de agentes de desastre.

Aquí, es necesario reflexionar sobre la discusión que se ha dado en la literatura anglosajona, en cuanto a las necesidades organizacionales para situaciones tan distintas cualitativamente, como son los accidentes, emergencias, desastres y catástrofes. Habría que concluir que en el caso de Costa Rica, el sistema existente está construido, tal vez, para tratar las primeras dos situaciones, pero no situaciones con un panorama complejo como se presentó durante un desastre de la magnitud sufrido en Limón.

Más allá de sus fuentes exiguas y los bajos niveles de financiamiento, la Comisión Nacional de Emergencias ha sufrido un número de estigmas durante los últimos años, ninguno de los cuales es culpa de los presentes miembros de la Comisión, y que han afectado en términos de su estatus, poder y credibilidad a nivel político y público.

El escándalo en cuanto a los 300 millones de colones durante la emergencia declarada por sequía en la provincia de Guanacaste en 1983, y el cuestionamiento más o menos constante de la Ley Nacional de Emergencias, debido a su gran flexibilidad han estado,

constantemente, en contra de la Comisión de Emergencias y sus autoridades.

En el caso del fraude, que severamente afectó la imagen de varios políticos importantes, este "pecado original" iba a tener repercusiones un par de veces durante los primeros meses después del terremoto.

Así, en julio, se establecieron dos comisiones, una a nivel de la Asamblea Nacional y otra organizado por el movimiento popular de Limón, para investigar el uso de los fondos canalizados vía la Comisión Nacional de Emergencias.

Debido a la supuesta falta de informes presentados por las autoridades de la Comisión, preguntas se dieron, particularmente por parte de Reynaldo Maxwell, Diputado del Partido Liberación Nacional, en cuanto a la cantidad de fondos recolectados para la ayuda (L.N. 21 de julio, p.6A). Las posibles motivaciones políticas de Maxwell, fueron debidamente cuestionadas y la Comisión de Emergencias, rápidamente publicó un informe auditado de una página completa sobre ingresos y gastos (L.N. 5 de agosto, p.13A).

Esta publicación seguía las observaciones de Méndez Antillón en el sentido de que "la gente tiende a pensar que robamos o escondemos la plata (...) desafortunadamente tenemos un pecado original y por esto estamos dispuestos a dar cualquier informe" (L.N. 21 de julio, p.6A):

Sin embargo, no era la Comisión que estaba escondiendo el dinero, sino más bien, era el Congreso Nacional, que tomó más de tres meses para finalmente aprobar y ejecutar el presupuesto de emergencia asignado a la Comisión y originalmente anunciado unos pocos días después del terremoto.

Por otra parte, en noviembre la oficina de la Contraloría General de la República, emitió un informe sobre los sistemas de control ejercidos durante la emergencia. Aquí, la Contraloría comentó que las tareas fueron llevadas a cabo sin un plan de emergencia previamente elaborado, que habría permitido el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos y un control sobre su uso eficiente.

Aún cuando ninguna anomalía se notó, el documento sí criticó la falta de procedimientos estandarizados y centralizados para la recepción y registro de fondos; la ausencia de firmas de recibo de la mayoría de la ayuda distribuida por helicópteros; la manera informal en que las reparaciones de la carretera Limón-San José fueron contratadas; y, la falta de controles permitiendo una evaluación de la pertinencia de las decisiones que se tomaron (L.N. 12 de noviembre, p.5A).

Durante más de seis años, la oficina de la Contraloría General de la República había sido muy crítica de la flexibilidad de la Ley Nacional de Emergencias, y de la manera en que se ha utilizado para declarar estados de emergencia nacional que cubrían casi cualquier problema económico y social enfrentado por el país, permitiendo el gobierno, así, evitar algunos de los controles financieros rígidos, exigidos por la Constitución en el uso de fondos públicos.

Durante los últimos años, el gobierno ha declarado estado de emergencia nacional no solamente en los casos como Limón, Juana o Alajuela, sino también en cuanto a problemas llamados nacionales, referentes al sector de la vivienda social, la construcción de carreteras, la remodelación del aeropuerto internacional, la construcción de la presa de Orosí y la construcción de facilidades para la generación de electricidad, y, mejoras en la distribución de agua potable en el Area Metropolitana de San José.

La declaración de un estado de Emergencia Nacional, automáticamente convierte a la Comisión de Emergencias en el cuerpo coordinador de las actividades propuestas, y en el depositario para los fondos gubernamentales asignados. De estos fondos, la Comisión gana una comisión de 2.5% que pasa a ser parte de su presupuesto anual para administración y funcionamiento.

Esta situación conduce a una confusión obvia en términos del particular papel técnico que debería jugar la Comisión, y distrae de su especialización como un sistema de manejo de emergencias globales. Además, no es difícil apreciar que dado que una parte importante del financiamiento de la Comisión de Emergencias depende de que el gobierno declare estados de emergencia nacional con cierta regularidad (desde 1983 los distintos gobiernos del país han declarado más de 40 emergencias), es obvio que esta situación, con una forma tan exigua de financiamiento, no es conveniente, ni garantía de eficiencia planificada.

El terremoto, y las inundaciones de agosto, sirvieron para reanimar el debate sobre la Ley Nacional de Emergencias, a tal punto que La Nación produjo otro de sus editoriales virulentos y duros en su edición del 13 de agosto (p.14A) bajo el título "La Emergencia como Burladero". El periódico escribió que:

"la declaratoria de emergencia se ha usado para encubrir la incapacidad administrativa y para burlarse del ordenamiento jurídico (...) Al colocarse así el funcionario en una situación de arbitrariedad y de puro voluntarismo se abre campo a toda suerte de anomalías y se retrocede mediante este artilugio a oscuras épocas pasadas de la compra directa o privada, fuente de corrupción y compadrazgos".

Los problemas encontrados durante la emergencia y durante la fase de reconstrucción; la agonía relativamente prolongada de la

Comisión Nacional de Emergencias (que recibió un segundo golpe de estado cuando su papel de coordinador en la fase de reconstrucción fue transferido a una nueva institución creada por el gobierno central); presiones de la prensa y del público, y, además, un proceso de evaluación interna de las acciones tomadas, condujo a la inevitable búsqueda de cambios en el futuro. Un paso importante en esta dirección se llevó a cabo a finales de setiembre, cuando la Comisión promovió una reunión bajo los auspicios de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (AID), con el fin de establecer un encuadre para la formulación de un Plan Nacional de Emergencias, previamente inexistente. Treinta y dos agencias gubernamentales y no gubernamentales participaron en la reunión.

Con una fecha proyectada para completar el plan a mediados de noviembre, en la reunión, se establecieron como premisas básicas primero, la sectorialización de actividades, para evitar conflictos en roles y problemas de coordinación; en segundo lugar, la asignación de fondos de contingencia dentro de los presupuestos anuales de cada uno de los sectores dedicados a la atención de posibles emergencias; y, en tercer lugar, un control financiero y coordinación global por parte de la Comisión Nacional de Emergencias. Este plan no fue completado para noviembre como se tenía previsto, y se presentó finalmente en borrador, durante el mes de mayo de 1992.

Un análisis y evaluación del plan y de su eficacia, tendrá que esperar, inevitablemente, una nueva condición de emergencia en el país. Esto, a pesar de nuestros deseos de que no suceda, es inevitable en el corto, mediano o largo plazo, en una parte del mundo que es particularmente vulnerable a la inestabilidad de su medio físico.

Entre tanto el país ha experimentado, sin duda, un aumento en el número de actividades educacionales y científicas que se han promocionado referentes a la prevención y mitigación de desastres. Así, el terremoto de Limón y la serie de desastres que ha sufrido el país durante los últimos tres años, parecen haber aumentado la consciencia nacional en cuanto a la necesidad de planificar y prepararse para circunstancias que son una parte inevitable de la vida del país.