

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CNE

FUENTE: Carlos Picado Rojas

La Comisión Nacional de Emergencia hoy en día tiene a cargo las labores de coordinación en los aspectos de prevención y atención de los desastres. No obstante, el proceso de institucionalización de su labor, a diferencia de otros entes públicos, requirió de un proceso de varios años y aún no se ha consolidado.

La promulgación de Ley Nacional de Emergencia, el 14 de agosto de 1969, base de creación de la institución, tiene como antecedentes situaciones de crisis muy importantes, como el periodo eruptivo del Volcán Irazú, ocurrido entre 1963 y 1965 y las erupciones del Volcán Arenal, en 1968. Las primeras afectaron todo el Valle Central, con secuelas que duraron varios años; con flujos de lodo e inundaciones en la cuenca del Río Reventado, que provocaron la muerte de más de 20 personas y acabaron con el pueblo de Taras, mientras que las segundas provocaron la muerte de más de 120 personas, además de pérdidas en agricultura y ganadería.

Resultado de las erupciones del Irazú es la creación de la Oficina de Defensa Civil, organismo que debía encargarse de la atención de emergencia, no obstante, al involucrarse en la construcción de obras civiles, tales como la carretera a Limón y luego, al dejar de ser parte de la Casa Presidencial y quedar adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, perdió su autonomía y el control real en la administración de los equipos que estaban a su cargo (recursos y maquinaria donada por el Ejército estadounidense). Paulatinamente, Defensa Civil se debilitó, convirtiéndose en una oficina a cargo de la estabilización de la Cuenca Superior del Río Reventado, en las faldas del Volcán Irazú.

La emergente Comisión Nacional de Emergencia, en sentido estricto, fue eso una comisión integrada por ministros y presidentes de instituciones autónomas, cuya principal responsabilidad era la administración de un fondo de emergencia, en aplicación de lo indicado por el artículo 180 de la Constitución Política, que permitía y aún hoy, hacer un uso excepcional de los dineros públicos en caso de calamidad pública o de guerra. Pero la ley también la facultaba, según su artículo 1º para “el planeamiento, dirección, control, y coordinación de los programas y de las actividades de protección, salvamento y reconstrucción” de los lugares declarados zona de emergencia.

La relativa calma con que vivió el país en los años 70 no permiten atribuirle una actividad importante a la CNE. Sin embargo, en 1974 se elabora un “Reglamento de Emergencias Nacionales” que entre otros elementos, establece la creación de la Oficina de la CNE, la cual queda adscrita al “Departamento de Defensa Civil del MOPT”.

En la coyuntura de los años 80, a la par de la crisis económica más severa que ha enfrentado el país, desde su nacimiento como República, ocurren una serie de hechos que vale la pena destacar:

1. Se abre un ciclo de gran actividad sísmica, ceñida de pronósticos que indican la posibilidad de que se dé un evento de magnitud destructiva en el país en los siguientes años. Asimismo, la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos con afectación en amplios sectores del país. Los pronósticos de sismos se hacen certeros ante la opinión pública y las autoridades gubernamentales, con los sismos de 1983 en la Península de Osa y Pérez Zeledón, así como la actividad sísmica generada en el Valle Central y en el Pacífico Central. Importantes eventos de lluvia se dan en la Vertiente del Caribe, pero sin duda, el evento hidrometeorológico que más presente está en la memoria de los costarricenses es el paso del Huracán Johan cerca de nuestro territorio, que dejó, entre otros efectos, una estadística de más de 40 muertos en el Pacífico Sur.
2. Sale a la luz pública información sobre el mal manejo del Fondo de Emergencia, lo que obliga a las autoridades a emprender un manejo más cuidadoso del mismo, en especial porque este deja de ser un recurso orientado a situaciones en extremo excepcionales, para convertirse en una vía de financiamiento de grandes proyectos del Gobierno, lo que obliga a mayores controles de índole contable.
3. En 1983, la Asamblea Legislativa aprueba una reforma del Artículo 1° de la Ley Nacional de Emergencia, de modo que en adelante el Poder Ejecutivo puede decretar los estados de emergencia “en cualquier parte del territorio nacional o en cualquier sector de la actividad nacional, cuando por alguna contingencia social sea necesario”. De modo que, el principio de calamidad pública a que se refiere la Constitución para justificar el uso excepcional de los fondos públicos, se omite. Los elementos de causalidad que determinan una emergencia como tal se hacen innecesarios para que el Ejecutivo pueda actuar. Así, se abre la posibilidad de decretar emergencia nacional toda clase de contingencia social, lo que en la práctica conllevó a que al final de la década más de 50 proyectos de interés público, en especial de obras de infraestructura de gran envergadura, fuesen decretados como tales. Requiriendo la CNE de un mejor soporte administrativo para ejecutarlos.

Lo expuesto propicia la generación de un proceso de institucionalización de la CNE demandado por la necesidad de darle atención a las emergencias y la ejecución de un fondo de emergencia cada vez más cargado, pero con mecanismos que garantizaran la transparencia y buen uso.

A lo anterior se suma la circunstancia de que en la misma década, organismos como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina Federal de Asistencia para Desastres de Los Estados Unidos (OFDA), inician en la región centroamericana un despliegue de asesoría y financiamiento para mejorar la capacidad de respuesta de los países a los desastres, esto como resultado de importantes eventos que se venían dando; en el caso costarricense contaron con la acogida irrestricta de los gobiernos de turno.

Hito importante de esta década es la promulgación del Decreto 17031-P-MOPT, de mayo de 1986, orientado a realizar la reorganización de la CNE, estableciéndose una estructura organizativa ajena a la Defensa Civil y con oficinas propias. Es desde entonces que se le puede definir a la CNE como institución.

A partir de 1986 la CNE establece un sistema de trabajo en el que por un lado atiende todo lo que tiene que ver con la administración de los proyectos financiados por medio del Fondo de Emergencia y por otro, a la atención de las emergencias, mediante un trabajo vertical llevado a cabo por la CNE, orientado a proveer a la institución de los recursos humanos, técnicos y materiales para dar su respuesta, y a un trabajo horizontal que mediante la articulación de sectores e instituciones, en comités o grupos de trabajo permanente, permitiera garantizar la respuesta del Estado; pero además, educar a la población en el tema de los desastres.

Los cambios entre unas administraciones y otras no hicieron mella en los principios elementales del proceso de institucionalización, no obstante, a partir del 1990 se formaliza una estructura institucional que tendía en lo sustantivo a separar los aspectos de la respuesta, de los relacionados con la prevención y la mitigación. Heredaron además un proceso en ciernes de constitución de comités de emergencia, principal caballo de batalla de lo que en el futuro será la atención de las emergencias. Todo, en una institución que con limitado personal era solvente financieramente para emprender proyectos más ambiciosos.

No obstante, la gestión "planificadora" por la que procuró marchar la nueva administración tuvo que lidiar con eventos de gran magnitud, como lo serán el Terremoto de Telire (conocido como el Terremoto de Limón), ocurrido el 22 de abril de 1991, con una intensidad de 7.4, e importantes daños en la Provincia de Limón (se le ha situado IX en la escala de Mercalli), así como los terremotos de Cóbano y de Alajuela precedentes al primero, además de importantes inundaciones ocurridas en la Vertiente Atlántica. Se marca entonces un proceso en que se conjuga el interés por dotar al país de mecanismos de prevención y respuesta mejor planificados y un esquema de organización nacional que articule además de la respuesta institucional centralizada, la gestión que se puede lograr desde los niveles regionales y locales, con un necesario activismo, producto de graves emergencias, ante las cuales ya sin duda era la CNE la responsable de atender.

Con recursos en mano, la CNE creció en planilla (160 funcionarios de planilla, más otros en calidad de asesores), integrados a diversos programas y actividades, no obstante, sin una definición clara de su posición en la estructura del gobierno.

El decreto N° 1853-MOPT, del 15 de julio de 1988, identifica a la CNE adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pero gracias a las condiciones de gestión autónoma de su financiamiento y al nivel político de quienes la dirigen, goza de independencia funcional, lo que a su vez ha representado hasta ahora, su talón de Aquiles, sus programas y el personal que en ella labora se mantienen sujetos a la voluntad de la administración, a los cambios y a las prioridades que cada una define. Indudablemente, tener a su cargo la administración del Fondo de Emergencia y la planificación de los aspectos

referentes a desastres, conlleva una enorme responsabilidad política, a la vez que una seria vulnerabilidad a las decisiones que emanan del gobierno central; estas razones conducen a señalar que si bien el proceso de institucionalización se produjo desde la década pasada todavía, incluso hoy, no es una condición estable

En julio de 1993 se aprueba por Decreto Ejecutivo N°22383 MP-J-MOPT-S-MIVAH-MIRENEN-G-SP, el Plan Nacional de Emergencia, lo que representa otro hito en el proceso de organización nacional para desastres. No obstante, ese mismo año, mediante el Voto 3410, la Sala Constitucional decreta improcedentes las declaratorias de emergencia por contingencias sociales, lo que si bien, en lo que respecta a emergencias ubica a la CNE en su correcta responsabilidad, la exime de seguir obteniendo las “comisiones” que por administración de los dineros girados al Fondo tenía, así como de generar intereses a partir de los depósitos bancarios de tales dineros, para aplicarlos a su presupuesto.

Desde 1995, la CNE debe recurrir al Presupuesto Nacional para financiar sus gastos de operación y en un proceso paulatino incorporar todas las medidas de control establecidas para las instituciones del gobierno central. Entre tanto, se han escrito cinco propuestas de reforma o cambio de ley, todas orientadas a identificar un perfil más claro de la condición institucional de la CNE, que garanticen su estabilidad institucional, y sobretodo para dotarla de mejores instrumentos legales para la gestión de los desastres: mantener la administración del Fondo de Emergencias para tener recursos con que atender las emergencias, pero además, asignarle funciones rectoras en la prevención y atención de desastres, en armonía con los avances de concepto en la materia.