

4.5. Un circuito distinto: la mitigación de riesgos y desastres.

Durante el largo periodo entre 1963 y 1982, el énfasis dado institucionalmente al problema de las Emergencias y los Desastres se ubicaba en la franja de opciones de atención o respuesta inmediata. La reconstrucción no asume ninguna importancia real, debido en gran parte a que ningún evento impactó de forma destructiva. La prevención y la mitigación se limitaba a unos casos aislados, como es el de la reforestación del Irazú, la construcción de diques y el dragado de ríos, y la promulgación del Código Sísmico de 1974. Sin embargo, durante ese periodo, mientras que las amenazas seguían latentes la vulnerabilidad de la sociedad aumentaba enormemente. Las grandes inversiones realizadas en infraestructura, la concentración urbana de la población y de la producción, la pobre planificación del uso del suelo urbano, la degradación ambiental, el crecimiento poblacional y la construcción informal, llevaron los niveles de vulnerabilidad social y física a puntos desconocidos.

El terremoto de San Isidro de El General descubrió la debilidad estructural del hospital de esa ciudad, donde se dañaron más de 250 columnas estructurales, y la Caja Costarricense de Seguro Social tuvo que invertir más de 350 mil dólares en la reestructuración antisísmica del edificio. Además, perdió dinero por no tener la infraestructura hospitalaria adecuadamente asegurada. Estas pérdidas y debilidades suscitaron una reflexión, al interior de la Caja, sobre el problema estructural y de aseguramiento y la probable debilidad de muchos de sus hospitales y clínicas, contruidos con el modelo mexicano de arquitectura y diseño hospitalario, puesto en práctica en el país con la construcción del Hospital México, en los primeros años de la década del sesenta, e incorporado en muchas de sus instalaciones más modernas (para un análisis detallado de este periodo y desarrollos subsiguientes, ver Lavell, 1992 y 1994).

El terremoto de la ciudad de México, en setiembre de 1985, sirvió para consolidar la inseguridad de las autoridades de la Caja, dados los severos impactos sufridos en los hospitales del Seguro Social Mexicano. Sin embargo, a pesar de la creciente conciencia sobre los riesgos, la crítica situación financiera de la Caja impedía, en esos momentos, una consideración seria de un plan de mitigación para sus instalaciones. Sin embargo, las primeras rutas hacia una decisión mitigadora se habían transitado.

Paralelamente a la creciente conciencia en la Caja y en otras instituciones Autónomas del Estado, en particular en el ICE, con sus millonarias inversiones en infraestructura y la función estratégica que juega en el desarrollo económico,

el interés y la conciencia también aumentaban entre ingenieros estructurales universitarios y en la práctica privada. Esto representa una prolongación de las preocupaciones que motivaron el Código Sísmico de 1974.

La Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica había comenzado, desde 1981, a intensificar sus trabajos en la línea de la ingeniería estructural sísmo resistente, celebrando en ese año el primero de una serie de Seminarios de Ingeniería Estructural impulsados sobre todo por el Dr. Jorge Sandoval, Director de la Escuela, quien había vuelto al país después de realizar estudios de postgrado en California. El Ing. Sandoval formaría después parte del pequeño grupo que acompañó a Paul Bell en la Casa Presidencial, entre 1984 y 1985. A raíz del interés de la Escuela, numerosos estudiantes enfocaron sus tesis hacia el tema estructural.

La llegada de los acelerógrafos, producto de la negociación con McNally, ubicados en el Centro de Investigaciones en Ingeniería Civil, ayudaron a promover la creación de un Laboratorio de Ingeniería Sísmica dedicado al mejoramiento de técnicas constructivas antisísmicas. A la vez, provocó un cisma al interior de la Universidad entre ingeniería y geología; esta última había sido marginada del "Financiamiento McNally". Los cismas o brechas institucionales parecen, de hecho, haber sido la tónica del desarrollo científico en el área de las ciencias básicas y aplicadas.

Otro cisma aparecerá cuando el Gobierno Danés decide otorgar, en 1985, un financiamiento importante para crear un Centro de Investigación en Vivienda y Construcción (CIVCO). Con cierto recelo en relación con las Universidades, por las malas experiencias anteriores, los daneses lograron colocar el financiamiento y el Centro en el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y no en Ingeniería Civil de la UCR. Aparte de la división entre las dos instituciones y la consecuente falta de colaboración posterior entre ambas, pues más tarde se creó un Centro de Investigaciones con intereses similares en la UCR, se consiguió una vez más una situación irracional e inaceptable con la existencia de dos Centros investigando cosas parecidas, en un país de 3 millones de habitantes. De ese modo, había dos redes sísmicas y dos Centros de Investigación en técnicas constructivas, ninguno de los cuales colaboraba en gran medida con el otro. Los desastres, la sensibilización en cuanto a ellos, la creciente disponibilidad financiera, entre otras cosas, generaron competitividad y egoísmos institucionales poco racionales o favorables para el país. Estos influirían en el desarrollo posterior del "Sistema".

Finalmente, durante estos tres breves años de "conflicto" y crecimiento ins-

titucional, se dieron las primeras muestras de un "activismo concienciador" por parte del naciente OVSICORI y su natural aliado, la Escuela de Geografía de la UNA, que lo tipificarían durante la década siguiente. La Universidad Nacional había nacido como una alternativa "popular" a la tradicional y "elitista" UCR, y desarrollaba planes de estudio e investigación con un mayor componente de acción o extensión social. Es así que después del sismo de San Isidro de El General y la predicción de McNally, profesionales de la Universidad Nacional comenzaron una campaña de difusión de información y de concienciación entre diversos sectores de la sociedad sobre la necesidad de tomar precauciones y hacer preparativos frente a posibles, si no inminentes, sismos en el país.

Este activismo, proyectado al público en general, enfrentaría más tarde a los protagonistas a una actitud más "reflexiva", "conservadora" y "científica", principalmente a los ubicados en la UCR y en el ICE. Dos concepciones distintas de la función social de la ciencia surgirían en torno a un debate prolongado sobre la validez de la teoría cíclica de los sismos, propuesto con insistencia por McNally y su "creador", Federico Guendell, del ICE y OVSICORI.

La esencia de este debate, a veces agrio, giraba en torno a la conveniencia o no de hacer publicidad a predicciones o pronósticos entre un público poco instruido en la sismología, pero altamente sensible a la idea de un gran sismo. Sobre esto volveremos más tarde.

En resumen, terminado 1985, la CNE había desplegado muy poca actividad en los tres años previos. Sin embargo, estos sirvieron para aumentar la conciencia, fomentar y consolidar la presencia y posición de varios actores nacionales e internacionales fundamentales, e impulsar un circuito no "sistémico" de la prevención y mitigación institucional en el país, que tendría importantes repercusiones en los siguientes años.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LEGITIMIZACIÓN DE LA CNE (1986-1990)

1. Los actores.

En mayo de 1986 hay un cambio de gobierno en Costa Rica y Oscar Arias Sánchez asume la Presidencia por el Partido Liberación Nacional, dando así secuencia partidista a los agitados cuatro años previos de Luis Alberto Monge Álvarez. Se hace cargo de la primera Vice Presidencia el Ing. Jorge Manuel

Dengo, "padre" de la Defensa Civil y de las instituciones de manejo de emergencias en el país.

Además, entran como jefes a varios Ministerios una serie de jóvenes profesionales tecnócratas de gran proyección política. El problema de la vivienda, la infraestructura social y la salud adquieren una posición importante en la agenda política del gobierno. Estos factores, combinados con la llegada o consolidación de las sedes Latinoamericanas o Centroamericanas de varios organismos internacionales dedicados al problema de las emergencias, los desastres o la ayuda humanitaria, establecen una escena propicia para un impulso importante en el desarrollo institucional en el país.

México y Armero, en 1985, y San Salvador, en 1986, consolidan la apertura de una "ventana de oportunidad" importante, a la vez que la "memoria pública" pierde de vista el fraude del Fondo de Emergencias, y la Comisión misma goza de mayores recursos, producto de las previsiones de la nueva Ley de 1983 con respecto a la declaratoria de un Estado de Emergencia en el país, instrumento que el gobierno aplica con bastante "gusto" durante este y el periodo siguiente.

Durante los meses después del traspaso de poderes, con el apoyo del Ing. Dengo, se nombra al Dr. Manuel Aguilar Bonilla como Presidente de la CNE. Médico altamente prestigioso en el país, ex Ministro de Salud y Presidente de la Gran Comisión del Arenal, el Dr. Aguilar Bonilla lleva a la Comisión una imagen de limpieza y honestidad que sirve para "archivar" el problema del fraude anterior. Por otra parte, arma un pequeño pero eficiente y comprometido grupo de profesionales en la dirección de la institución, médicos e ingenieros primordialmente, a quienes dejará pensar y hacer, respaldados por el apoyo político del Ing. Dengo.

Este grupo tenía una alianza "natural" con el Programa de Preparativos para Desastres de la OPS, que se estableció formalmente en el país en 1986 (la alianza médica), y con OFDA-AID, por el previo trabajo de conjunto de Dengo con Paul Bell (la alianza logística-ingeniería). Estas dos corrientes se cruzaban fácilmente por la "historia profesional" y la amistad de los profesionales involucrados. Por otra parte, el Dr. Manuel Obando, quien sería nombrado Director de la "Dirección de Sectoriales" de la CNE de 1986, se "educó" a partir de entonces en el tema del manejo de emergencias o desastres a través del programa de la OPS, habiendo previamente sido un "médico de emergencias" comprometido en su trabajo profesional.

El grupo profesional ligado a la CNE fue apoyado durante estos años por la misma conformación del directorio político-decisional de la Comisión, que

contaba con la presencia de varios Ministros comprometidos por diversas razones con las emergencias. Tal es el caso del Dr. Edgar Mohs, Ministro de Salud y "padre" del programa de reformas estructurales de los hospitales de la CCSS; del Dr. Fernando Zumbado, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos; y del Ing. Guillermo Constenla, Ministro de Obras Públicas y Transportes, quienes asistían constantemente a las reuniones de la Comisión, dándoles un peso político de primer nivel que complementaba el de Dengo y Aguilar Bonilla.

2. La institucionalidad.

El 6 de junio de 1986, la Comisión Nacional de Emergencias es reorganizada e inicia sus labores como resultado del decreto No.17031-P-MOPT, del 30 de mayo de 1986, empezando por elaborar los controles contables necesarios para garantizar una honesta administración.

Esta reorganización es acompañada por el establecimiento de la CNE en sus propias oficinas, por primera vez. Hacia finales de la década, se traslada a una instalación moderna específicamente construida para ella, con oficinas, bodegas y Centro de Documentación. Este edificio simboliza la "mayoría de edad" de la CNE, y fue el más moderno y mejor dotado en América Latina, en ese momento.

El Artículo 7 de la Ley Nacional de Emergencias estableció que la CNE estaría integrada por tres representantes del Poder Ejecutivo, de los Ministerios de Salud, Obras Públicas y Vivienda y uno de cada una de las siguientes instituciones autónomas:

- Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Cruz Roja Costarricense.

El decreto No.1853-MOPT, del 15 de julio de 1988 (Gaceta No.151 del 10 de agosto), estableció el Reglamento Orgánico de la CNE. En éste se señala que la CNE estará adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuyo Ministro, junto con el Presidente de la República, nombrará a sus miembros. En el Artículo 10 de la Ley Nacional de Emergencia se prevé también la posibili-

dad de designar las Comisiones Regionales o Locales que se consideren indispensables. El Reglamento Orgánico habla de dos tipos de organizaciones: unidades ejecutoras y organización regional o sectorial.

Las unidades ejecutoras son nombradas por la Comisión, la que establece sus potestades, reglas y formas de control. Pueden ser de tres tipos: entidades, órganos públicos o comisiones especiales, y su función es ejecutar proyectos concretos. Por su parte, las organizaciones pueden ser sectoriales o regionales. Sus funciones son permanentes y es el único caso en donde se habla de labores en materia de prevención de emergencias (el Reglamento Orgánico de la CNE expresa que dicha Comisión establecerá una organización sectorial y regional constante para la prevención y atención de emergencias).

El financiamiento de la CNE proviene de un presupuesto "fijo", asignado como parte del Presupuesto Anual Nacional, de 50 millones de colones, que aporta la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), por determinación de la Ley No.6975 del 30 de setiembre de 1984 (Artículo 34). Sin embargo, su financiamiento ha sido complementado de manera importante a través de las siguientes fuentes adicionales:

- Una "comisión" del 10% sobre fondos, por parte de distintos Ministerios o entes Autónomos del Gobierno, y dirigidos a actividades concretas (Proyectos de Emergencia Nacional).
- Aportes canalizados a través de Organismos Internacionales.
- Los intereses percibidos por los depósitos bancarios de los fondos para las emergencias nacionales.

3. Los programas y las prioridades.

Durante el periodo 1986-1990, la CNE se dedicó, esencialmente, a la promoción de esquemas de cooperación, colaboración y coordinación sectorial en torno a sectores estratégicos para la gestión de los desastres, en especial en lo que se refiere a los preparativos y los estudios o monitoreo geofísico, incluyendo la sismología, la vulcanología y la climatología. De hecho, esta etapa de fuerte desarrollo de la presencia de las geociencias en la gestión de los desastres, conjuntamente con el reforzamiento del sector salud, daba un doble perfil al desarrollo de las actividades. La presencia "geofísica", sumada al dominio de la mitigación estructural, serviría para conformar un cuadro "tecnocrático" de la reducción de los desastres en el país, tan criticado en

general por Hewitt (1983) y Mitchell (1994).

Esta tendencia se fortalecería aún más durante el periodo siguiente, 1990-1994. El modelo médico asistencialista e ingeniero-logístico iba a prevalecer en la organización y coordinación de la respuesta a las emergencias o desastres. Los principales sectores de coordinación promovidos a través de la Dirección de Sectoriales eran los del MIRVIS, del sector hidrometeorológico, salud, comunicaciones, emergencias aeroportuarias, emergencias acuáticas e informática. También se promovió la Central de Alarmas y el Centro de Operaciones de Emergencia.

Otra modalidad de promoción de actividades estuvo constituida por Programas Nacionales, entre los que destacaban el Programa Educativo de Emergencias, del Ministerio de Educación Pública (PEEMEP) y el Programa Nacional de Emergencias Médicas (PRONEM), que trabajaba a nivel comunitario prehospitario e intrahospitalario. Durante este periodo es el sector médico el que muestra los niveles más avanzados de capacitación y coordinación. Esto sucede no solamente por la propensión del mismo a estar presente en el problema de la atención de Emergencias y Desastres, sino también por los actores sociales, individuales e institucionales presentes, que le dan impulso. Así, la presencia del Dr. Aguilar Bonilla en la Presidencia de la CNE, del Dr. Manuel Obando como Director de Sectoriales, del Dr. Edgar Mohs como uno de los principales protagonistas de nivel ministerial en la CNE, y del Dr. Hugo Prado como jefe del proyecto de la OPS para América Central, jugaba un papel fundamental en el desarrollo del sector salud.

En estos años, la OPS, a través de su Programa de Preparativos para Desastres, promueve más de sesenta actividades de capacitación en el país por año a nivel hospitalario, comunitario, etc. Dentro de la CNE, y estimulado por Obando, Mohs y Prado, se forma un Comité Interinstitucional Permanente del Sector Salud, denominado Comité Técnico en Salud (después de 1990 cambia su nombre por el de Comité Asesor Técnico del Sector Salud), que se reúne todas las semanas bajo la coordinación de Obando. Compuesto por representantes de los principales hospitales del país, del Ministerio de Salud y de la Cruz Roja Costarricense, este Comité invita a la OPS a participar de forma permanente, con voz y voto, un paso inusitado para un organismo internacional. El resultado es un avance crucial en la organización y capacitación del sector y el fortalecimiento de la presencia médica en la determinación del rumbo de la gestión de los desastres y emergencias.

El trabajo de hormiga y de base logrado por la CNE entre 1986 y 1988 y el

fortalecimiento de la presencia médica y de las ciencias de la tierra, encontraría su momento de realización y su reencuentro con lo ingeniero-logístico con ocasión de la amenaza por el Huracán Juana, en octubre de 1988.

4. El huracán Juana: la oportunidad esperada.

Entre 1986 y gran parte de 1988, la CNE seguía su trabajo sin mayor proyección o trascendencia hacia la población costarricense. El desarrollo de sus importantes programas fue acompañado por la ausencia de emergencias nacionales de significación que pudieran haber probado la eficacia de los nuevos esquemas planteados. Entrado octubre, y hacia el fin de la temporada de huracanes en el Caribe, todo cambió abruptamente. El Huracán Juana, después de su paso por el Caribe sur, se acercaba hacia Centro América con una línea de proyección que lo llevaría a las costas de Costa Rica. Parado durante un tiempo en frente del país, finalmente cambió de rumbo y terminó abatiendo a Nicaragua durante la cuarta semana del mes. La costa del Atlántico y la ciudad de Limón quedaron ilesas, pero antes se había llevado a cabo la única evacuación en gran escala jamás experimentada en el país, con miles de personas movilizadas hacia zonas más seguras de la misma costa o del Valle Central.

Esta evacuación, bajo el mando central del Ing. Dengo y la CNE, serviría para proyectar a la institución públicamente, establecer su legitimidad y enterrar cualquier reticencia que quedaba de los días del fraude. Consolidó estructuras y reveló lecciones importantes para el futuro, varias de ellas sin solución hasta la fecha.

Las evacuaciones de gran número de personas siempre son una pesadilla para los tomadores de decisión. Un cálculo en falso puede tener impactos dramáticos, económicos y políticos, tanto por la decisión de no evacuar, como por la de hacerlo, si se comete un "error". La decisión de movilizar a la población de Limón fue, en muchos sentidos, sui géneris.

El huracán Juana apareció en un momento en que las principales autoridades o jerarquías responsables para una decisión de evacuación se encontraban fuera del país, el Presidente Arias, el Ministro Mohs (Salud) y el Dr. Aguilar Bonilla, dejando la responsabilidad al Ing. Dengo, al Vice Ministro de Salud y al Dr. Manuel Obando de la CNE, apoyados por los organismos internacionales con sede en el territorio. Como comentaron varios entrevistados, es muy posible que la presencia de Arias hubiera servido para variar el cálculo político de la evacuación y tal vez conducir a una decisión, si no contraria, cuando menos

modificada. Sin embargo, la decisión quedó en manos de técnicos, expertos en respuesta y movilización. El Ing. Dengo regresaría a la misma escena que había dejado con la superación de la crisis de Irazú. Con él controlando el escenario, todas las instituciones del gobierno y gran parte del sector privado de la zona colaboraron con la movilización. Las relaciones con la prensa y la difusión de información fue centralizada y cuidadosamente controlada.

Una vez terminada la crisis en la costa del Atlántico, el impacto en el país se hizo sentir en la región del Pacífico, donde serias inundaciones, causadas por el efecto de la cola del huracán, afectaron a múltiples comunidades, con un alto costo económico. El golpe más serio fue sufrido por la comunidad La Fuente, en Ciudad Neilly, en el sur del país, donde el rompimiento de un dique de "protección" condujo a la destrucción de numerosas casas y la muerte de 22 personas, el 20 de octubre. En el Pacífico hubo alerta mínima y ninguna evacuación en gran escala.

Una sistematización de las lecciones del huracán arroja varios aspectos, cuyas problemáticas aún no se han resuelto en el país. Examinaremos en seguida lo que, a nuestro modo de ver, son los principales.

Primero, la evacuación mostró la importancia de un mando central, con autoridad y respetabilidad, tanto técnico como político. Más allá del papel jugado por Dengo y la CNE, también varios entrevistados insistieron en el papel, poco conocido por cierto, que jugó el entonces Ministro de Agricultura, José María Figueres (Presidente del país en funciones desde 1994 hasta 1998), por la gran presencia de ese Ministerio en la costa del Atlántico y los equipos y personal que maneja. Esta doble entrada al problema autoridad político-técnica y presencia institucional reaparecería, no tan exitosamente, con ocasión del terremoto de Limón, en abril de 1991, donde hubo, al principio, grandes problemas de mando, autoridad, legitimidad y presencia institucional, por parte de la CNE, como explicaremos después.

Segundo, la naturaleza altamente centralizada de la respuesta reveló la necesidad de esquemas complementarios fundamentados en las estructuras regionales y locales. Durante la crisis se formó, por primera vez, una Comisión Regional de Emergencias que subsistió después, pero más en el papel que en la realidad como demostraría el mencionado terremoto de 1991. Durante el resto de 1988 y hasta el cambio de gobierno, en mayo de 1990, poco se pudo avanzar en la preparación regional y local, aun cuando este aspecto fue retomado posteriormente también con diversos grados de éxito.

Tercero, la falta de FFAA en el país y grandes equipos de movilización por

esa vía mostró la importancia de la colaboración interinstitucional y la movilización del sector privado, sin mencionar el apoyo internacional, el cual, en este caso, era principalmente logístico, con algunas unidades de transporte aéreo (helicópteros) prestadas por el gobierno de los EE.UU.

Cuarto, ilustró claramente la importancia de una más detallada consideración de las formas de uso de la información pública y del papel de la prensa en torno a las decisiones institucionales, individuales o familiares, de evacuar o autoprotegerse. Nos referimos sobre todo a los sucesos trágicos de la costa del Pacífico, donde no hubo alerta roja o amarilla y ninguna evacuación masiva ni mucho menos "obligatoria". Diversos estudios han mostrado o sugerido que la forma general de dar la alerta en el Pacífico (sin decir lugar o zona específica), combinada con el mensaje transmitido por los medios en el sentido de que el huracán "era para Limón", ayudan a explicar la tragedia que se sufrió en la región del Pacífico (Lavell, 1994a). Habría que reflexionar sobre lo que hubiera pasado en esas zonas si el huracán hubiera llegado frontalmente al país y no colateralmente. Sin embargo, también subsiste el problema de la no evacuación por las características de la población misma, la cual era predominantemente pobre y quería quedarse a proteger sus bienes, además de haber pasado por un cúmulo de inundaciones de menor intensidad, que moldean actitudes y respuestas y llevan a confiar en la capacidad protectora de diques, Dios y la Virgen de los Angeles (véase Lavell, 1994).

Quinto, con relación a varios de los puntos anteriores, se mostró la importancia de la educación, la cultura y los preparativos para situaciones de desastre. Esos aspectos, como hemos observado, recibieron particular atención durante el periodo 1986-1989 y posteriormente. Sin embargo, la experiencia también debe haber consolidado la idea de que la reducción de los desastres está relacionada con el desarrollo y con la disminución de la pobreza misma, y de que las "soluciones" técnicas -desde diques hasta sistemas sofisticados de pronóstico y alerta- no pueden sustituir un modelo más integral de la prevención y la mitigación. Sobre esta vía y este rumbo, insuficiente ha sido el avance de la CNE hasta la fecha.

Sexto, el modelo de respuesta y el contexto particular en que se dio reforzaron, aún más y sin intención, el modelo médico-asistencialista e ingenierológico de la gestión de los desastres. La prevención y la mitigación ganó poco terreno en la contienda. Lo imperativo y lo urgente asumen un papel preponderante sobre lo integral y la reducción futura de los desastres. Los actores exitosos en la escena vuelven a ser los mismos y el desarrollo, la prevención, la mitigación y el manejo ambiental quedan rezagados una vez más, sin actores sociales

relevantes que los promuevan dentro de los esquemas propuestos.

Séptimo, la ocasión del huracán Juana (y Gilberto un mes antes) puso por primera vez al Instituto Meteorológico Nacional en el centro de la atención y significó su decidida incorporación al sistema científico, base de la gestión de desastres. Anteriormente, en comparación con la sismología y la vulcanología, el IMN había sido bastante marginado, existiendo una percepción de su rol más en relación con los problemas de producción agrícola, que con las emergencias o desastres en sí.

Octavo, y último, las respuestas diferenciadas que se dieron en Costa Rica y Nicaragua fueron consideradas posible objeto de una investigación comparativa, la cual no ha sido llevada a efecto. La ausencia de una evacuación precautoria temprana en Nicaragua, contrastaba con la efectuada en Costa Rica. La atención de la emergencia en Nicaragua, particularmente en la costa del Atlántico, fue orquestada a último momento con un alto nivel de efectividad debido a la movilización de las FFAA Sandinistas. Las lógicas que dieron forma a las distintas medidas en los dos países serían un objeto interesante de investigación en profundidad, particularmente la manera en que éstas se relacionan entre sí. La decisión nicaragüense podría haber sido influenciada por la decisión costarricense, la cual implicaba un alto grado de convicción de que el huracán afectaría directamente a ese país. Las condiciones económicas y políticas de Nicaragua y el aislamiento de su costa atlántica, también habrían pesado en la decisión de no efectuar una evacuación masiva y muy costosa, en condiciones de incertidumbre en cuanto a la trayectoria de Juana.

Para el cambio de gobierno (y de partido político), en mayo de 1990, la CNE tenía una estructura y programas consolidados, especialmente en las áreas de preparación, capacitación y coordinación interinstitucional sectorial. El nivel de descentralización había sido reducido, permaneciendo solamente unos 20 comités locales, y el Comité Regional de Limón, en gran parte creados a raíz de emergencias enfrentadas, pero sin mayor trascendencia. La prevención y la mitigación fueron objeto más de discusión que de acción. El cambio de gobierno trajo un cambio de administración en la CNE, la ruptura de la continuidad, y los años de los mayores desastres en el país, desde el terremoto de Cartago y los años sesenta.

5. La mitigación oficial y privada.

Durante el periodo 1986-1990 la CNE ni por ley, ni por vocación se dedicaba al área de la prevención y mitigación de desastres, concentrándose en la de

los preparativos y la promoción de la investigación aplicada dentro de las ciencias básicas y naturales, en particular.

Tal vez la única excepción importante a esta regla derivaba de un Decreto emitido en 1987 y promovido por la CNE, que "obligaba" a todas las instituciones del Estado a revisar la seguridad estructural de sus instalaciones y tomar medidas para remediar los problemas encontrados. Sin embargo, dado que el decreto no se acompañaba por ninguna previsión en cuanto a la forma de financiar o implementar los cambios necesarios, su promulgación tuvo muy poco efecto. Este apareció un año después de la publicación del nuevo Código Sísmico por parte del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el cual era una respuesta directa a las preocupaciones suscitadas por la destrucción causada por el terremoto de México, en 1985, y el de San Isidro de El General, en 1983, combinado con el impulso dado a la ingeniería estructural en el país durante esos años.

Ambas iniciativas, Decreto y Código, se relacionaban con una tendencia ya marcada hacia la ingeniería estructural -la de reestructuración antisísmica de edificaciones-, en la cual ingenieros y ciertos sectores del gobierno jugaban un papel importante en la concienciación y en la promoción de acciones.

Dentro de las instituciones del gobierno fueron los organismos autónomos del Estado los que más progreso lograron. El ICE, RECOPE, el Banco Central y la CCSS incentivaron sendas obras de protección sísmica, obras de una magnitud inaccesible financieramente a muchas otras instituciones gubernamentales (Salud y Educación en particular, aun con su gran función social y el gran número de edificios bajo su control). El caso del programa de reestructuraciones antisísmicas de la CCSS, aprobado el 11 de diciembre de 1986, y hecho efectivo en los grandes hospitales México, Nacional de Niños y Monseñor Sanabria, entre 1986 y 1991, ha sido detalladamente documentado por el autor (véanse Lavell, 1992 y 1994).

Este estudio mostró lo largo y multifacético que puede llegar a ser el proceso de toma de decisiones en el fomento de la mitigación, ya que entran en juego factores tan diversos como: la coyuntura del país y de la institución, en términos financieros; el impulso de los desastres grandes en países vecinos; las consideraciones éticas y profesionales; el papel de la comunidad científica y profesional en el aumento de la conciencia; el papel de individuos u otros actores sociales relevantes en la promoción de la mitigación; el cálculo del costo de oportunidad de las inversiones requeridas y otras. Una conclusión importante del estudio se relacionaba con la importancia que se debe asignar al tipo de institución

gubernamental bajo análisis. Las Autónomas, por sus procesos internos de toma de decisiones, relativa autonomía financiera, importancia estratégica en el país y el monto de sus inversiones en capital fijo, podían llegar más fácilmente a la decisión de mitigar que otros tipos de institución (Ministerios, Municipalidades, etc.).

De acuerdo con estudios realizados por el Ing. Franz Sauter, la tendencia a favor de la reestructuración antisísmica en instituciones del gobierno durante este periodo, fue acompañada por una tendencia aún más fuerte en el sector privado, tal vez estimulado por las mismas lecciones de San Isidro de El General, México y San Salvador (Sauter, 1992).

En fin, la mitigación seguía dominada por las soluciones tecnológicas de la ingeniería estructural, con especial referencia a los sismos ; en cuanto a inundaciones, deslizamientos, sequía y otros, no hubo muchos adelantos.

LAS REALIDADES DE LOS DESASTRES Y EL DESCUBRIMIENTO DE LAS CONTRADICCIONES EN LA INSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA: 1990 -1994

Con el cambio de gobierno, en mayo de 1990, y la llegada de Rafael Angel Calderón Fournier a la Presidencia, en representación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), como de costumbre, gran parte de los funcionarios y directivos de la CNE fueron removidos. Asume la Presidencia de la Comisión un reconocido médico cirujano sin experiencia previa en desastres, el Dr. Humberto Trejos.

La Dirección Ejecutiva de la institución es encargada a Bernardo Méndez, un joven ingeniero electricista empleado previamente en el sector privado y tampoco con experiencia previa en la gestión de desastres. El Ing. Méndez pasaría posteriormente al puesto de asesor del Dr. Trejos y, después, a la Asamblea Legislativa, donde asesoraría al Presidente de este órgano.

La Dirección de Sectoriales, instituida en la Administración anterior (con las ventajas y desventajas que esto traía) fue sustituida por dos direcciones funcionales: la Dirección de Planes y Operaciones y la Dirección de Prevención. La primera, ocupada de la coordinación y la planificación de las respuestas, la capacitación, y la descentralización regional y local, fue encabezada y secundada por dos profesionales experimentados "transferidos" de la Cruz Roja Costarricense. La segunda fue encargada a un reconocido geólogo-sismólogo de

la UCR. Con esto, la hegemonía de médicos e ingenieros fue matizada por los paradigmas Cruzrojistas y de las Ciencias Básicas, ambos abiertos, por cierto, pero también limitados en su radio posible de acción, como examinaremos en detalle más adelante. La inexperiencia con desastres de los dirigentes de la institución fue entonces compensada por la calidad profesional de los directivos de los entes funcionales de la institución.

El cambio de autoridades también trajo consigo un "enfriamiento" temprano de las relaciones con los programas de la OPS y OFDA, en particular, que, de acuerdo con ciertos informantes claves, se debía a los recelos por las cercanas relaciones con las autoridades anteriores. También existía un tipo de "nacionalismo" autónomo en la dirección de la institución, que fue matizado con posterioridad al terremoto de Limón en 1991. La presencia internacional en el país iba de todas maneras a aumentar durante estos años con la reapertura de la oficina regional de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna, la llegada de la oficina para Centro América y el Caribe de Médicos sin Fronteras, el impacto de los financiamientos canalizados a través de CEPREDENAC, y la ubicación, en Costa Rica, en 1992, de la representación de las Naciones Unidas en América Latina para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Esto tendría diversos impactos en distintos sectores.

Los cuatro años estuvieron marcados, de acuerdo con varios críticos y análisis, por un tipo de "megalomanía" o "imperialismo" institucional. Grandes proyectos "tecnológicos" fueron promovidos, cuyos impactos reales han sido poco probados o evaluados, por los cuales le fue otorgado a la CNE el Premio Sasakawa (de las NNUU - DHA), en 1994.

El amplio financiamiento de que dispuso la Comisión parece haber sido uno de los factores que fomentó la gran actividad, aunque algo dispersa, concentrada en las fases de la respuesta, los preparativos y los instrumentos técnicos de la gestión de desastres. La prevención, la mitigación y la descentralización quedarían trunca otra vez, producto en parte de la ausencia de una movilización de los actores sociales relevantes para estos procesos, y en parte de las limitaciones que la misma estructura político-administrativa del país impone. El terremoto de Limón, en abril de 1991, serviría para revelar importantes deficiencias y necesidades y para inspirar algunos cambios de gran importancia para el "sistema" en el país.

De otro lado, la indefinición entre una entidad coordinadora y una entidad de acción directa tipificaría los cuatro años y causaría fricciones con los actores tradicionales de la respuesta, particularmente la Cruz Roja. Esto, acom-

pañado por un crecimiento acelerado en el número de empleados de la institución, la llevaría a una indefinición final, donde la magnitud de sus programas, de su staff técnico y administrativo (más de 160) toparía con el límite de sus posibilidades de desarrollo. El "monstruo" creado tendría que enfrentar la realidad de que el financiamiento no es permanente, como se apreció con la declaratoria de inconstitucionalidad de la definición de Emergencia Nacional, que le quitó a la Comisión un componente importante de sus recursos hacia finales del periodo. El modelo impuesto no era viable, solamente era producto de un "momento" de gran crecimiento alimentado por una amplia base de recursos y un estilo de alta visibilidad pública en la administración. Las buenas cosas logradas correrían el riesgo de esfumarse con el achicamiento de la CNE durante la siguiente administración, 1994-1998.

1. Un comienzo inesperado: sismos y la CNE.

Después de iniciarse el nuevo gobierno, la zona del Pacífico Central fue sacudida por un fuerte sismo ubicado bajo el mar, fuera de la costa sur de la Península de Nicoya. El llamado terremoto de "Cóbano" causó extensos daños a viviendas, hoteles y escuelas en la región. En diciembre, otro fuerte sismo estremeció la Gran Area Metropolitana de San José, con serios estragos en las ciudades de Alajuela y Heredia, en particular. Cuatro meses después, este primer año del nuevo gobierno sería marcado por la ocurrencia del más fuerte sismo de este siglo. El terremoto de Telire, del 22 de abril de 1991, afectó un territorio de más de 10.000 km² en Costa Rica. La intensidad de este sismo 7.4.R., llegó al nivel IX en la escala Mercalli, causando la destrucción en numerosas estructuras en la costa atlántica del país y cambios dramáticos en las cuencas hidrográficas y la zona costera, que tuvieron una importante relación con las inundaciones que afectaron toda la región en agosto de 1991 y diciembre de 1993, las más severas en décadas.

Estos eventos dieron vuelta a cualquier plan previsto, como el "Documento de Planificación Estratégica de la Comisión de Emergencia", elaborado hacia finales de 1990. De aquí en adelante las actividades y proyectos de la CNE, que crecieron de forma significativa durante esta etapa, se moverían o por la necesidad de remediar problemas encontrados a raíz de las emergencias y desastres enfrentados, o por una visión desarticulada que privilegiaba grandes proyectos, individualmente interesantes, pero no necesariamente "prioritarios" ni articulados entre sí.