

## 1. VULNERABILIDAD POLITICO-INSTITUCIONAL

Según el esquema que hemos seguido hasta ahora, la vulnerabilidad se refiere a los factores y características (internas y externas), que convergen en una comunidad, que las incapacita para absorber los efectos de un cambio generado por el impacto de un evento de tipo físico.

En este caso cuando hablamos de vulnerabilidad política nos referimos al nivel de autonomía que posee una comunidad para la toma de las decisiones que la afectan. Tomando en cuenta que las decisiones siguen tomándose en forma centralizada, se presentan dos facetas: la primera, es la incapacidad de la comunidad para volverse problema ya que sus intereses usualmente no trascienden sus fronteras locales, como para que ameriten la atención del poder central. La segunda, es la incapacidad de la comunidad para formular soluciones propias, lo que depende del conocimiento y aplicación de los recursos locales para implementar dicha solución, limitando la solicitud de ayuda externa a los recursos estrictamente faltantes.

La vulnerabilidad institucional se refiere a la rigidez de las instituciones, entre ellas las jurídicas, para adaptarse al cambio producido por los fenómenos naturales. "La falta de una respuesta estatal ágil y oportuna ante los cambios acelerados del entorno económico, político y social, y del entorno ecológico".<sup>1</sup>

Sobre estas dos dimensiones de la vulnerabilidad con respecto a Costa Rica, analizaremos los siguientes temas:

1. Tratamiento regional
2. Tratamiento constitucional
3. Tratamiento legal
4. Tratamiento institucional local
5. Tratamiento científico-técnico
6. Tratamiento humanitario
7. Conclusiones
8. Recomendaciones

### 1.1 Tratamiento regional

(Centro para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC))

En 1988 se realizó una reunión en Panamá, donde se invitó a los órganos encargados de la atención de emergencias y científicos en áreas relacionadas con Desastres Naturales, de América Central para proponerles la firma de un Acta de Cooperación Regional.

---

<sup>1</sup>.- Wilches Chauz, G., "Pensar Globalmente", Sección 3: La Vulnerabilidad Global, 1988, Bogotá, Colombia.

El Acta fue firmada, el 26 de febrero, por:  
Comisión Nacional de Emergencia de Costa Rica  
Escuela Centroamericana de Geología, Universidad de Costa Rica  
Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica,  
Universidad Nacional  
Comité de Emergencia Nacional, El Salvador  
Centro de Investigación Geotécnica, El Salvador  
Centro de Recursos Naturales, El Salvador  
Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología e Hidrología,  
Guatemala  
Consejo Permanente de Emergencia Nacional, Honduras  
Universidad Autónoma de Honduras  
Dirección General de Recursos Hidráulicos, Honduras  
Estado Mayor de Defensa Civil, Nicaragua  
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, Nicaragua  
Sistema Nacional de Protección Civil, Panamá  
Facultad de Ingeniería Civil, Universidad Tecnológica de  
Panamá  
Instituto de Geociencias, Universidad Nacional de Panamá

Dicha iniciativa tiene su origen en un Encuentro Regional sobre la Prevención de Desastres Naturales en América Central, que se celebró también en la ciudad de Panamá, el 28 de setiembre de 1987, donde se recomendó la creación de un Centro para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central como un organismo destinado a las actividades técnico-científicas relacionadas con la prevención de los desastres naturales, así como la promoción de la cooperación de instituciones y organizaciones internacionales para ejecutar los estudios necesarios en la prevención de los desastres naturales en América Central. Ese es el origen del centro actualmente conocido como CEPREDENAC, cuya Secretaría Ejecutiva hasta la fecha se localiza en la ciudad de Guatemala.

Los proyectos que ha patrocinado con el apoyo decidido de la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI) han sido los siguientes:

- a. Cursos de Capacitación sobre Deslizamientos, Vulcanología y Sismología
- b. Fortalecimiento y Densificación de la Red Sismográfica Centroamericana
- c. Evaluación del Riesgo Sísmico en América Central
- d. Evaluación del Riesgo Volcánico en América Central
- e. Evaluación del Riesgo, Capacitación en la Aplicación de Medidas de Mitigación y Predicción de Inundaciones
- f. Evaluación del Riesgo de Deslizamientos de Tierra y Capacitación en el Monitoreo de Taludes Peligrosos
- g. Pronóstico de Caudales y Alerta de Inundaciones
- h. Laboratorio de Reparación, Mantenimiento y Calibración de Equipo
- i. Encuentros Anuales sobre la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales en América Central

Como puede notarse el trabajo del CEPREDENAC se ha desarrollado en el campo técnico científico en las áreas de Deslizamientos, Vulcanología y Sismología. Es de reconocer el beneficio que las instituciones científicas han recibido con la creación de este órgano regional, por el apoyo técnico y económico recibido. Sin embargo, es de lamentar que su orientación se restrinja en este sentido y que no haya tenido mayor amplitud en su concepción de los desastres naturales, tomando en cuenta que los efectos negativos que sufre nuestra población se debe en gran medida a su vulnerabilidad social, económica y política.

No obstante, en los Encuentros Regionales que anualmente ha organizado el CEPREDENAC se ha tratado de contar con la participación de Planificadores, quienes han enfatizado la necesidad de que los resultados científico-técnicos obtenidos se incorporen debidamente en los órganos de tomas de decisión en cada país.

El Presupuesto para el trienio 1990-1993 contempla las siguientes actividades:

En Evaluación y Vigilancia.      Terremotos  
  Actividad Volcánica  
  Inundaciones  
  Deslizamientos  
  Atlas Regional

En Atención de Desastres Naturales.  
  Radiocomunicaciones  
  Seminarios Nacionales sobre  
  Prevención y Mitigación de Desastres  
  Naturales

En Coordinación Regional.      Encuentros Regionales  
  Respuestas y Mantenimiento

La experiencia de estos años atrás, la realización de los encuentros anuales y otros factores, han contribuido a que el CEPREDENAC se plantee la necesidad de un cambio en el sentido señalado anteriormente y reoriente sus actividades hacia la atención de desastres naturales.

Los Seminarios Nacionales que se plantean son para el análisis de la forma en que se enfrentan los desastres en cada país y cómo se deberían enfrentar, son dirigidos a funcionarios públicos de todas las instituciones relacionadas y pretenden un cuestionamiento sobre la necesidad de prevenir y mitigar los desastres en el sentido que este Proyecto de Investigación procura.

En la presentación de los proyectos para este Trienio se incluyen recomendaciones para reforzar las formas de organización social de los pobladores, para evaluar la eficacia de la

organización institucional y para analizar las estructuras económicas, sociales, físicas y poblacionales en zonas de alto y mediano riesgo.

La cooperación regional en el tema de los Desastres es fundamental en todas sus etapas. Antes, en las labores de investigación; durante, en la atención de las emergencias en donde por la cercanía de nuestros países es prioritario la existencia de operativos establecidos; y, después, en la labor de reconstrucción.

## **1.2 Tratamiento constitucional**

La Constitución Política de un país según las ideas expresadas por Kelsen, constituye la base fundamental de una sociedad, en donde la parte superior de la pirámide permea poco a poco todo el ordenamiento jurídico hacia abajo.

Por lo tanto, la Constitución Política de un país es su origen y modelo. La nuestra, de 1949, no contiene ninguna regulación referente al tema de los desastres naturales. La única referencia similar, es sobre el tema de la suspensión de los derechos y garantías individuales, que si bien es conexo más bien es un instrumento a utilizar en los casos de conmoción interna o de amenaza externa, principalmente de tipo bélico.

Decimos referencias directas y específicas, porque podría interpretarse que el artículo 140 inciso 6 y 16, que establecen la obligación del Estado de garantizar la seguridad y tranquilidad, podría interpretarse en sentido amplio como el principio que da origen a la acción Estatal para reducir la vulnerabilidad de sus ciudadanos frente a las amenazas naturales.

Sin embargo, dada la importancia del tema que tratamos parece más recomendable, sobretodo porque del principio constitucional que se establezca va a derivar una serie de regulaciones de suma importancia, que exista una regulación expresa sobre desastres naturales, según lo recomendamos al final de este capítulo.

Como se analiza en extenso en el anexo que se encuentra al final de este documento, la Constitución Política de Costa Rica se refiere en su artículo 121 inciso 7 a la atribución de la Asamblea Legislativa para que mediante votación agravada y en casos de evidente necesidad pública, pueda suspender ciertos derechos y garantías individuales, taxativamente establecidos.

Según nuestra interpretación la situación prevista se refiere más bien a amenazas al orden y la seguridad pública, reforzado por el texto del párrafo siguiente que obliga al Poder Ejecutivo a informar sobre "las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado".

Posteriormente, en el artículo 140 inciso 4, se establece como una atribución del Poder Ejecutivo durante los recesos de la Asamblea Legislativa decretar la suspensión de los derechos y garantías individuales establecidos, pero con la obligación de dar cuentas inmediatas a la Asamblea Legislativa así como de convocarla a sesiones dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Entendemos, entonces, que es una atribución excepcional que no puede entenderse como la regla. La regla en este tipo de situaciones, la suspensión de derechos y garantías, corresponde a la Asamblea Legislativa exclusivamente.

Siendo así, no existe ninguna referencia en nuestra Carta Magna sobre la obligación del Estado de prevenir o mitigar los fenómenos naturales, tampoco sobre su obligación durante la atención de desastres y menos aún en cuanto a las labores de reconstrucción y rehabilitación.

Gran vacío que motiva una ausencia total en este tipo de regulaciones en nuestra normativa jurídica, puesto que, y con ello pasamos al segundo tema, no existe sustento para que exista una legislación adecuada y menos aún su reglamentación. Careciendo correlativamente de sustento jurídico la organización administrativa que pueda pensarse sobre la materia.

La primera medida, que debería tomarse para superar la vulnerabilidad institucional que enfrentamos en nuestro país, es la de aprobar una Reforma Constitucional que establezca como principios generales:

- a. La obligación del Estado para prevenir y mitigar los efectos de los fenómenos naturales.
- b. La obligación del Estado de organizar y fomentar la toma de decisiones a nivel local, dotando las comunidades de los recursos necesarios para ello.

Y además, como normas de procedimiento general:

- a.Cuál es el órgano encargado de decretar una situación de emergencia.
- b. De acuerdo a qué criterios.
- c. Cuáles serán las normas de financiamiento y de consecución de recursos.

### **1.3 Tratamiento legislativo**

Con respecto al segundo tema, no existiendo referencia constitucional sobre la prevención y mitigación de los desastres

naturales, no existe por ende, sustento jurídico para una legislación en ese sentido.

### 1.3.1 Declaratorias de emergencia

La Ley Nacional de Emergencia, número 4374 del 14 de agosto de 1969, no es consecuente con los artículos constitucionales mencionados. En su artículo 1 autoriza al Poder Ejecutivo a declarar por decreto, emergencia nacional. Aclarando que tal declaración configurará el estado de calamidad pública del artículo 180.

Obviamente el interés de señalar la configuración del estado de calamidad pública del artículo 180, es el de entenderse autorizado para variar el destino de las partidas o de abrir créditos adicionales.

Esta ley establece un radio de acción muy amplio del Estado, pero que no es compatible con nuestras disposiciones constitucionales. El artículo número 1 sufrió una reforma por la ley 6890 del 14 de setiembre de 1983, para ampliar aún mas este radio de acción.

La ley de 1969 originalmente decía:

"El Poder Ejecutivo podrá por decreto, declarar la condición de zona de desastre en cualquier parte del territorio nacional, cuando por un fenómeno natural, epidemia o acto humano, lo crea necesario. Tal declaración configurará el estado de calamidad pública prevista en el artículo 180 de la Constitución Política".

Actualmente, según la reforma de 1983, dice:

"El Poder Ejecutivo podrá por decreto, declarar la condición de **emergencia nacional** en cualquier parte del territorio nacional **o en cualquier sector de la actividad nacional** cuando por **alguna contingencia social** lo crea necesario. Tal declaración configurará el estado de calamidad pública prevista en el artículo 180 de la Constitución Política".

Es totalmente comprensible, la voluntad del Estado de buscar a través de esta ley, utilizando un recurso extraordinario establecido en la Constitución Política, flexibilizar su actuación presupuestaria. Sin embargo, la ley 4374 llega aún más lejos y toca los derechos y garantías de los ciudadanos.

En el artículo número 2 establece que:

"El Poder Ejecutivo podrá decretar igualmente y en casos de extra urgencia, restricciones temporales sobre el uso

de la tierra, que se consideren necesarias para prevenir desastres mayores; facilitar la construcción de obras o tomar las medidas necesarias para permitir la evacuación de personas y bienes, en las zonas afectadas, así como restricciones sobre habitabilidad, tránsito e intercambio, que fueren necesarios para la atención de la emergencia".

Este artículo trata sobre una suspensión de derechos y garantías, decretada por el Poder Ejecutivo, sin establecer ni siquiera su consulta a la Asamblea Legislativa y sin la rendición de informes sobre su actuación que también mencionan los artículos constitucionales.

Debemos dejar claro, que entendemos perfectamente la necesidad de contar con ciertos poderes extraordinarios para poder atender emergencias, locales o nacionales. Sin embargo, vivimos en un Estado de Derecho y los problemas deben ser enfrentados dentro de los instrumentos legales vigentes, si estos no son idóneos debemos reemplazarlos, no desacatarlos simplemente.

La Ley de Emergencia, no. 4374 del 14 de agosto de 1969, que creó la Comisión Nacional de Emergencia con funciones estrictamente de atención y en alguna medida, de reconstrucción y rehabilitación en nuestro concepto carece de sustento jurídico, pues hace referencia al artículo Constitucional 121 inciso 7 el cual según lo hemos expresado, alude a una situación totalmente diversa de la de los desastres naturales y que es la que nos ocupa. Siendo así, la organización administrativa establecida tampoco tiene sustento alguno. Dicha ley en nuestro criterio puede ser en cualquier momento objetada por inconstitucional.

Nuestra vulnerabilidad institucional, en este caso de tipo jurídico es Costa Rica es sumamente elevada. Pasaremos a ver a continuación como la vulnerabilidad política, con la cual está íntimamente relacionada, desgraciadamente también lo es.

### 1.3.2 La Comisión Nacional de Emergencia

#### a. **Funciones y atribuciones**

En el artículo 6 de dicha ley, se crea la Comisión Nacional de Emergencia, como el organismo responsable del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento y reconstrucción de las zonas de desastre.

Nótese que sus responsabilidades se limitan a la fase de atención de emergencia y posterior a ella, pero lamentablemente no establece ninguna directriz sobre su labor en cuanto a la prevención o mitigación.

El artículo 8 establece sus atribuciones de la siguiente forma:

- \*a. Planificar, organizar, controlar y coordinar la acción de salvamento y defensa de las áreas afectadas o en peligro.
- b. Elaborar planes de salvamento y rehabilitación, de reconstrucción de las zonas afectadas, y los programas de trabajo necesarios para su ejecución.
- c. Recomendar al Poder Ejecutivo, las medidas de orden y seguridad que deban tomarse en las zonas de peligro, para el resguardo de personas y bienes, y ejecutar por delegación suya, la imposición de tales medidas.
- d. Evaluar la magnitud de los daños ocurridos y presentar a conocimiento de Poder Ejecutivo, un inventario de los mismos.
- e. Autorizar y supervisar la ejecución de obras realizadas por otras entidades o por particulares en las zonas afectadas y velar porque su ejecución se ajuste a las normas y fines establecidos en el Plan Regulador que elabore.
- f. Coordinar y supervisar la ejecución de los programas de los organismos nacionales e internacionales, en lo que atañe al salvamento y a la recuperación de la zona afectada; y
- g. Efectuar las investigaciones científicas o técnicas, necesarias para preparar planes y programas de recuperación física y económica de las zonas de desastre".

Estas atribuciones otorgadas a la Comisión Nacional de Emergencia reflejan la concepción con respecto a esta materia de que los desastres son fenómenos imprevisibles, ocasionados por fuerzas ajenas a la actividad humana, y a las cuales hay que enfrentar posteriormente a que desaten su furia o destrozos.

Las acciones que puede desempeñar este órgano según la ley son: salvamento, rehabilitación, reconstrucción y recuperación. Todas estas acciones son en el momento de la emergencia o postdesastre. Su radio de acción se convierte entonces como un organismo de asistencia humanitaria al igual que la Cruz Roja, por ejemplo.

Preocupa que se cuente todavía con una Ley que no le permite atacar los orígenes o las causas de los desastres o más aún siquiera plantearse los.

La Ley Nacional de Emergencia establece en su artículo 3, la necesidad de coordinación entre dependencias e instituciones públicas. No obstante, por la orientación de esta ley en el sentido de atender los desastres únicamente y no prevenirlos, califica el tipo de actividades que deben coordinarse, restringiéndolas a las zonas afectadas, según lo propuesto en el Plan Regulador General.

Dentro de una zona declarada en estado de emergencia, compete la dirección y coordinación de las actividades a la Comisión Nacional de Emergencia, y ninguna institución pública o ningún particular puede ejecutar obras dentro de esa zona sin su autorización previa.

Obliga no solamente a la coordinación sino también, a prestar todos sus servicios y facilidades para el desempeño de la labor de la Comisión Nacional de Emergencia, comisiones regionales o locales, cuando así lo soliciten. En estos casos, la Comisión debe detallar previamente la naturaleza de la colaboración según la especialidad de la dependencia o institución, así como las responsabilidades y atribuciones de los funcionarios y empleados a su servicio, pero deberá ejercer un control riguroso respecto a la efectiva utilización de bienes y servicios proporcionados de acuerdo con los planes y actividades programados.

#### **b. Planeamiento: Programas de previsión**

El Reglamento de Emergencias Nacionales obliga a la Comisión Nacional de Emergencia a elaborar un programa de previsión. Se trata de una anticipación de los hechos con el fin de planear mejor su proceder en caso de que éstos ocurran, y debe contener al menos lo siguiente:

- Planes de distribución y suministro de alimentos, ropa, combustibles, primeros auxilios, sistemas de radiocomunicaciones y materiales de construcción para atender emergencias de cualquier magnitud.
- Planes relacionados con la definición detallada de las acciones inmediatas a tomar ante las emergencias nacionales para salvaguardar la vida, salud y hacienda de los habitantes de la zona afecta.
- Programas de orientación dirigidos al público en general respecto a las medidas a tomar ante emergencias.
- Coordinación de personal especializado, tanto a servidores dependientes directamente de la Oficina, como de otras instituciones públicas y privadas que puedan colaborar en situaciones de emergencia, mediante cursos impartidos por especialistas y mediante la obtención de becas para estos estudios en organismos extranjeros.

Este programa de prevención se refiere básicamente a las actividades a desarrollar en la atención de un desastre. Desarrolla la forma en que el Estado va a garantizar el efectivo cumplimiento de su responsabilidad en el resguardo de la vida y bienes de sus habitantes, estableciendo la prioridad de la vida humana a la cual hay que brindar: atención médica, alimentos, ropa y vivienda, en ese orden.

**c. Planeamiento: Planes reguladores generales**

Seguidamente, también se establece la necesidad de elaborar Planes Reguladores Generales, y encarga esta responsabilidad a la Oficina de la Comisión Nacional de Emergencia, hoy día Dirección Ejecutiva.

Estos Planes Reguladores Generales deben contener al menos, los siguientes elementos:

- Descripción y evaluación de los daños personales y materiales ocasionados con motivo de la emergencia.
- Medidas de realización inmediata, las que comprenderán al menos:
  - . distribución de la población, determinación de su densidad y solución al problema de habitación.
  - . provisión de servicios públicos conforme a las características o rurales de la zona de desastre, tales como cañerías, alcantarillados, recolección y disposición de basuras.
  - . provisión de facilidades comunales, tales como centros educativos, dispensarios médicos y centros de comercio.
  - . previsión de posibilidades de fuentes de trabajo para la población afectada.
  - . programas de distribución de alimentos para la población damnificada.
- Medidas de realización mediata las que se incluirán como mínimo:
  - . rehabilitación de la zona afectada para los usos a que convenga destinarla, de conformidad con los estudios que se realicen.
  - . erradicación y previsión de las causas de la emergencia mediante las obras protectoras de infraestructura necesarias a este efecto, tales como diques, represas, evacuación permanente de la población, sistemas especiales de construcción; y
  - . localización o reubicación y construcción de las vías públicas.

Agrega el Reglamento, que el Plan Regulador General se define como aquel un conjunto de planos, mapas, reglamentos, gráficos y

suplementos relativos a la reconstrucción y rehabilitación de la zona de desastre.

La preparación de este Plan requiere de todo un procedimiento de consulta, especialmente a las Municipalidades afectadas, para que emitan su criterio y colaboración. También se hará lo mismo, con los organismos públicos y privados que puedan ser afectados y que estén obligados a prestar su colaboración.

La aprobación del Plan corresponde a la Comisión Nacional de Emergencia, quien solicitará al Poder Ejecutivo la promulgación de los decretos que sean necesarios para su aplicación, como lo son las restricciones al uso de la tierra, habitabilidad, tránsito y comercio dentro de las zonas de desastre.

Resulta claro, que estos Planes se refieren a una faceta post-desastre, sobre reconstrucción y rehabilitación de una zona afectada. Reiteramos la sugerencia de que en estos momentos, lo que resulta prioritario con el fin de evitar los daños que se producen en términos sociales y económicos por los desastres, es realizar Planes Nacionales, Regionales y Locales de Prevención y Mitigación.

No obstante, vale la pena rescatar de estas disposiciones comentadas que el contenido que se detalla en el Reglamento como mínimo podría ser de gran utilidad.

En primer lugar, se establece claramente que se trata de una recolección de conocimientos científicos y técnicos sobre la zona con el fin de decidir para lo que es apropiada la zona. Esto quiere decir, que se deben ponderar los riesgos a los cuales está amenazada la zona de acuerdo con los asentamientos humanos, habrá que decidir entonces, si la vida en esa zona es segura o es riesgosa, y en este segundo caso decidir si ese riesgo es aceptable o no.

En segundo término, obliga a todas las instituciones públicas y privadas, físicas y jurídicas, a solicitar permiso a la Comisión Nacional de Emergencia para realizar cualquier actividad en la zona, con lo cual se centraliza adecuadamente la toma de decisiones con el objetivo de cumplir a cabalidad con el Plan.

En tercer lugar, lo que es más importante es que establece medidas de realización mediata que son claramente medidas de prevención y mitigación de desastres naturales. Siendo esto así, bien utilizada la experiencia de un desastre se puede convertir en un agente de desarrollo, más que en un obstáculo al mismo.

Ha sido muy debatida la tesis a nivel internacional, sobre la posibilidad de encausar la experiencia de un desastre en un sentido positivo. Lejos de ver los desastres como fenómenos negativos que impiden el crecimiento de un país o de una zona, como hasta el

momento ha ocurrido, se propone estudiar la experiencia con el fin de "enderezar" el camino y buscar nuevas formas de desarrollo, más seguras y que mejoren la calidad de vida de nuestros habitantes.

La canalización adecuada de las obras de rehabilitación y reconstrucción, la utilización eficiente y racional de los fondos provenientes de ayuda nacional e internacional, la honestidad sobretodo en la función pública, pueden conducir a hacer verdad el dicho popular de que "no hay mal que por bien no venga".

#### **d. Organización administrativa**

El artículo 7, establece la integración de la C.N.E., 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 Costarricense de Tierras y Colonización, actualmente Instituto de Desarrollo Agrario.(IDA)  
Consejo Nacional de Producción (CNP)  
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)  
Cruz Roja Costarricense

El Poder Ejecutivo nombra su Presidente, Secretario y el Coordinador. Puede en **cualquier momento**, sin explicación previa alguna, remover libremente a cualquiera de los miembros de la comisión.

Mediante el Derecho Ejecutivo no. 19728--MOPT publicado en la Gaceta no. 109 del 8 de junio de 1990, se integró la Comisión Nacional de Emergencia para esta Administración:

Dr. Humberto Trejos Fonseca: Presidente  
Dr. Carlos Castro Charpantier: Secretario  
Arq. Guillermo Madriz de Mezerville: Coordinador  
Sr. Cristóbal Zawadski Wojtasiak: INVU  
Lic. Carlos Monge Rodríguez: I.D.A.  
Dr. Guillermo Rodríguez Gómez: C.C.S.S.  
Dr. Carlos Montero Umaña: Cruz Roja Costarricense  
Lic. Carlos Formoso Herrera: B.C.C.R.  
Sr. Constantino González Maroto: C.N.P.

El decreto No. 1853-MOPT del 15 de julio de 1988, gaceta no. 151 del 10 de agosto, estableció el Reglamento Orgánico de la Comisión Nacional de Emergencia. En donde, establece que la CNE estará adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuyo Ministro junto con el Presidente, nombrará a los miembros de la Comisión.

Esta adscripción al Ministerio de Obras Públicas y Transportes es estrictamente formal, pues en la realidad actúa en una forma casi autónoma. Recordemos que los dos aspectos de la autonomía son personería jurídica y patrimonio propio. Si bien los Decretos de Emergencia por ejemplo van firmados por el Ministro del MOPT, en cuanto a financiamiento existen normas que otorgan el manejo del Fondo de Emergencia en forma independiente a la CNE.

En cuanto a la composición de la Comisión, es interesante notar que el Ministerio encargado de la Planificación y Política Económica de nuestro país no se encuentra representado. Una muestra más del carácter asistencial de la CNE y no de previsión que incluiría una labor de planificación.

Resulta claro, por otro parte, el carácter político de esta Comisión, y este carácter tiene ventajas y desventajas, según lo vemos a continuación.

Por un lado, el nombramiento recae enteramente sobre la voluntad del Presidente y el Ministro, sin establecer ninguna cualidad o calidad que deba tener para poder formar parte de ella.

Por otro lado, es cierto que la constitución política de la Comisión Nacional de Emergencia apoya grandemente su labor en caso de emergencia y le otorga mayor facultades para obtener la colaboración de las instituciones públicas y privadas.

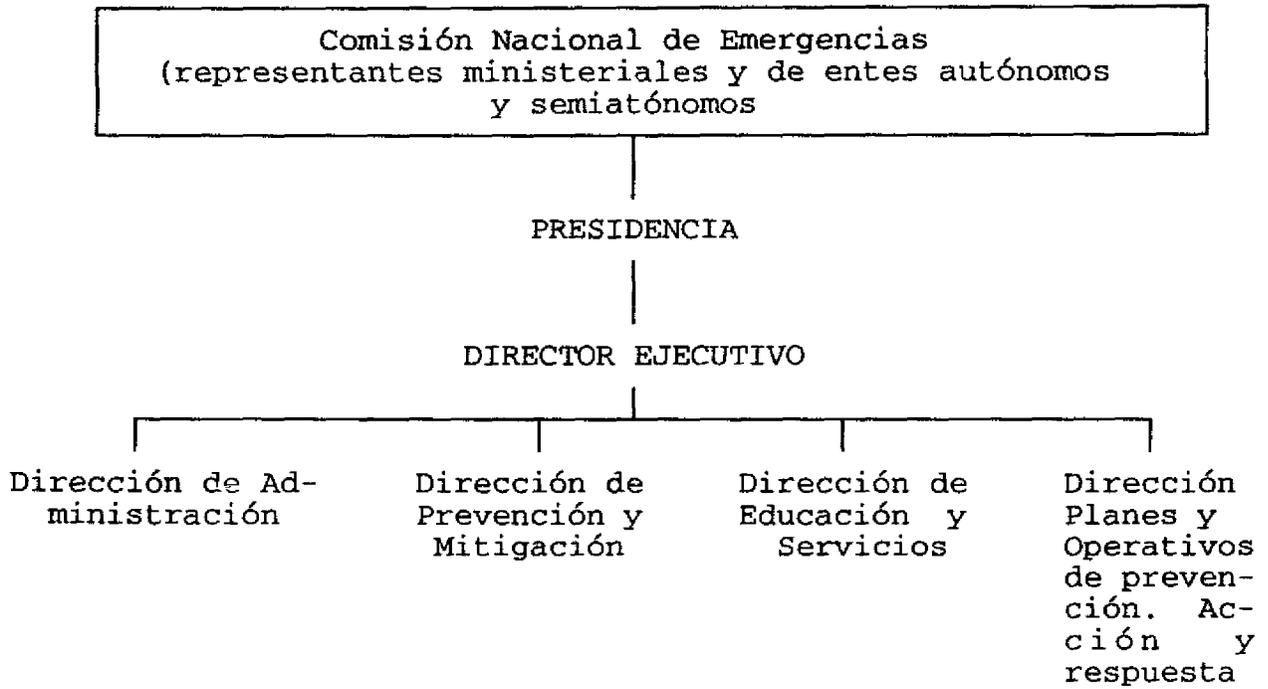
Además, se le concede total facultad al Poder Ejecutivo para que remueva alguna de sus miembros, sin explicación alguna. La inestabilidad en el cargo es una de las principales desventajas con que cuenta este órgano y que desgraciadamente debería ser una de sus características por la índole de sus labores que requieren de proyectos a largo plazo.

No se puede asegurar un trabajo eficiente en el caso de que se aceptara el reto de constituir un órgano interesado en la previsión de los desastres. Para realizar labores de previsión y mitigación de los desastres naturales se necesita de voluntad política pero que esté sustentada en una capacidad técnica que la dirija.

La fórmula más apropiada en estos casos, tratando de reconciliar ventajas y desventajas, es contar con dos órganos: una comisión técnica con estabilidad laboral y que no esté sujeta a cambios políticos y una comisión de carácter político para que facilite la labor dentro de los órganos del Estado.

La Ley Nacional de Emergencia en el artículo 10, prevee también la posibilidad de designar las comisiones regionales o locales que considere indispensables. El Reglamento Orgánico nos habla de dos tipos de organizaciones: unidades ejecutoras y ganización regional o sectorial.

**ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION NACIONAL  
DE EMERGENCIAS**



**Estructura Programatoria:**

- a) Comisiones Regionales y Locales de Emergencias.
- b) Actividades sectoriales (salud, riesgo sísmico y volcánico, mapas de riesgo).

Las unidades ejecutoras son nombradas por la Comisión, que le establece sus potestades, reglas y formas de control. Pueden ser de tres tipos: entidades, órganos públicos o comisiones especiales. Su función es ejecutar proyectos concretos. Su funcionamiento es temporal, aunque en la realidad se han convertido en permanentes.

Las organizaciones pueden ser sectoriales o regionales. Sus funciones son permanentes y es en el único caso en donde se habla de labores en materia de prevención y atención de emergencia.

El Reglamento Orgánico de la C.N.E. expresamente establece que dicha Comisión establecerá una organización sectorial y regional permanente para la prevención y atención de emergencias.

En estos momentos, el aspecto técnico de la Comisión Nacional de Emergencia se desarrolla a través de Sectores organizados, integrados por representantes de diversas instituciones públicas y privadas que realizan planes y proyectos en los campos de prevención, mitigación y preparación para casos de desastres.

Según los datos suministrados por la Comisión el sector de defensa civil ha iniciado la coordinación de comités regionales y locales de emergencias, en algunas zonas con mayor éxito que otras.

Sin embargo, de experiencias recientes hemos podido comprobar por ejemplo que en el Cantón de Escazú, se nombró como Coordinador a una persona que hasta el momento no ha conformado el Comité, y en general no es del conocimiento público la existencia de éste. En la emergencia sísmica sufrida en Puriscal este mayo y julio de 1990, el Comité Local de Emergencia ha tratado de jugar un papel de importancia en la información y preparación de la población, pero se ha notado cierta confusión con relación a su actuación dentro de la misma Comisión Nacional de Emergencia y con las instituciones científico-técnica que trabajan en la zona y de tanta importancia para un tipo de problema como el que enfrentan de deslizamientos y sismos.

Encontramos nuevamente los dos aspectos de la vulnerabilidad política: falta de hacerse sentir como un problema para el poder central y falta de recursos para definir sus problemas, recursos y posibles soluciones viables. Las decisiones siguen siendo tomadas jerárquicamente y rígidamente centralizadas.

#### **e. Programas y proyectos**

Las Comisión Nacional de Emergencia realiza en la actualidad dos tipos de proyectos: aquellos que son dirigidos a preparar al país para actuar y mitigar los efectos de grandes desastres naturales o causados por el hombre. Los programas que desarrollan entidades del Estado, actuando como Unidades Ejecutoras pero facilitados por la Comisión como: construcción de viviendas, caminos, puentes, acueductos etc.

Según el criterio de la Comisión los dos programas principales son:

- . El Programa Nacional de Emergencias Médicas PRONEM trabaja a nivel comunitario, prehospitolaria e intrahospitolaria. Ha ofrecido 45 cursos a 1600 personas.
- . El Programa Educativo de Emergencia del Ministerio de Educación Pública PEEMEP. El programa ha abarcado 50 centros educativos y su objetivo es llegar a 250.<sup>1</sup>

Recientemente los proyectos que han recibido financiamiento de la Comisión han sido:

- . Reconstrucción de la zona afectada por el Huracán Juan: 700 millones de colones
- . Drenaje de la Zona Sur: 15 millones
- . Proyecto de Purires: 3.5 millones
- . Construcción de 200 pozos para La Paz en Guanacaste
- . Construcción de caminos y puentes en Quepos, Puerto Jiménez, San Carlos, Bananito Sur-La Estrella.
- . Diques de protección del Río Turrialba
- . Mejoramiento de carreteras y caminos: 876 millones
- . Proyecto de desarrollo agrícola de la zona atlántica PRODAZA
- . Puente en paso real sobre el Río Terraba
- . Perforaciones en Tapezco para dictaminar las características del suelo y analizar la posibilidad de un deslizamiento.

Se ha organizado también a través de sectores, los cuales son:

Sector MIRVYS                      Mitigación de Riesgos Volcánicos y Sísmicos  
Integrado por la UCR, ICE, OVSICORI, CFIA, OFDA

Su tarea es identificar las fuentes sísmicas regionales; estudiar las fallas activas de Alajuela y Cartago; estudiar los deslizamientos de Copey, San Blas, Santiago, Tapezco y Aserri; estratigrafía geovolcanológica del Valle Central; riesgo volcánico.

#### Sector hidrometeorológico

Integrado por ICE, UNA, MOPT, IMN

Su tarea es la investigación de inundaciones para la preparación de mapas de lluvias intensas y sistemas de alerta sobre crecidas.

#### Sector salud

---

<sup>1</sup>.- Sobre este programa puede verse en extenso en el capítulo sobre Vulnerabilidad Educativa.

Integrado por MSP, INS, CCSS, CRCR, OFDA, OPS

Pretende la capacitación y planificación de situaciones de desastres entre hospitales.

#### Sector comunicaciones

Integrado por CCSS, INS, OIJ, CRCR, ICE, MSP, RECOPE, MOPT, Radioaficionados.

#### Sector de emergencias aeroportuarias

Integrado por INS, CRCR, LACSA, OIJ, Dirección General de Tránsito y Aviación Civil

#### Sector de informática

#### Sector de emergencias acuáticas

De la descripción de estos programas, proyectos y la organización de sectores se puede deducir que la actuación real de la Comisión Nacional de Emergencia se ha orientado en dos campos fundamentalmente, el de la salud y el científico técnico. Han considerado prioritario por ejemplo trabajar mapas de amenazas naturales. Sin embargo, han descuidado el aspecto social de los desastres naturales que es lo que en definitiva hace vulnerable una población.

En este respecto es importante comentar que la existencia de un mapa de riesgo o de amenaza constituye un elemento técnico indispensable en la prevención y mitigación de desastres. Sin embargo no es en sí suficiente. Así, en la medida en que lo técnico no se convierta en un instrumento real de movilización ó control social no surtirá un efecto beneficioso en cuanto la reducción de pérdidas ó sufrimiento humano. Desafortunadamente existe suficiente evidencia en Costa Rica para concluir que los mapas de riesgo elaborados están divorciados de procesos sociales reales.

Así, por una parte existen mapas para múltiples zonas pero no han servido para reducir los impactos de diversos fenómenos físicos, una vez que suceden principalmente porque no se han acompañado por un proceso real de concientización, organización y activación de la población en estas zonas. Evidencia reciente de esto se puede examinar en el caso del deslizamiento que sufrió la comunidad de Chiz de Alajuela, en octubre del presente año ó los poblados de Puriscal y alrededores durante la emergencia sísmica del primer semestre de 1990.

Por otra parte, como examinaremos más adelante, los mapas de riesgo no impiden por si solos la ocupación humana de zonas de riesgo. De hecho la tendencia favorece la habitación de estos como

por procesos inherentes a la condición de pobreza de grandes contingentes de la población y la falta de implementación de los controles previstos en la planificación urbana.

De forma corolaria la organización de comisiones regionales y locales ha sido muy débil y en los casos en que se ha dado no se les ha dado la capacitación suficiente con una visión integral del problema. Estas comisiones no cuentan con los conocimientos suficientes y el apoyo para convertirse en una solución.

Finalmente, los proyectos que han recibido financiamiento de la Comisión Nacional de Emergencia son tan variados que resulta evidente que los desastres aprovechan los grados de desarticulación en la población y que es difícil determinar cuándo ha pasado la emergencia dado las condiciones de subdesarrollo económico social en que nos encontramos.

#### **f. Financiamiento**

La vulnerabilidad económica constituye un componente de lo político-institucional en el sentido de las limitaciones que significa la capacidad de acción y la continuidad de acciones en el campo de la prevención y mitigación de desastres. En el caso de la CNE en Costa Rica, el único organismo con objetivos específicamente relacionados con desastres y emergencias, su situación presupuestaria constituye un caso verdaderamente sui generis.

Así, en sí la Comisión cuenta con un presupuesto "fijo" asignado como parte del Presupuesto Anual Nacional, solamente por la vía de una suma de 50 millones de colones que provienen de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

El financiamiento de su funcionamiento y de sus actividades se basa también en cuatro otras fuentes variables. Primero, cobrando una "comisión" de 10% sobre fondos, despositados con ello, por parte de distintos ministerios ó entes autónomos del gobierno y dirigidos a actividades concretas (por ejemplo construcción de caminos vecinales, vivienda social, etc) de su competencia. Segundo con aportaciones internacionales canalizadas a través de organismos como CEPREDENAC o The Office for Foreign Disasters Assistance (OFDA) del AID. Tercero con asignaciones específicas del gobierno canalizadas para enfrentar particulares emergencias en el territorio nacional (por ejemplo con Huracán Juana, la emergencia sísmica en Puriscal, etc.). Cuarto, los intereses que gana por los depósitos bancarios de los fondos anteriormente especificados.

Es claro que los fondos libremente disponibles a la Comisión por la vía de comisiones é intereses constituyen primordialmente una "bolsa" para financiar su propia existencia permanente (gasto administrativo) y para enfrentar emergencias de pequeña escala relativa (movilizaciones, dotación de comida, colchones, etc.),

pero no en mayor grado para actividades de prevención y mitigación o para enfrentar emergencias mayores.

Esta situación es lamentable dado que los ministerios y entes autónomos del gobierno que tengan funciones teóricamente relacionados con la prevención y mitigación, tampoco tiene asignación presupuestaria de importancia directamente relacionadas con estas actividades. De hecho solamente en el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se puede identificar un rubro que hace clara alusión al problema de los riesgos físicos -el de obras portuarias y pluviales-.

La caducidad presupuestaria de Ministerios y entes autónomas en el rubro de desastres puede apreciarse examinando los datos de los cuadros 1-3 (anexo 1) en los cuales se resumen los gastos en varios rubros que globalmente podrían contemplar actividades de prevención o mitigación. Aún en el caso del MOPT se gastó solamente 55 millones de colones en 1989, (de un presupuesto total de 5 billones) en obras portuarias y pluviales, de los cuales solamente una parte pequeña constituía un gasto en prevención o mitigación de inundaciones.

Finalmente, aunque la Comisión de Emergencia, es exento de los controles rígidos de la Contraloría General de la República sobre sus gastos, precisamente para agilizar la aplicación de fondos, durante condiciones de emergencia, la historia de los últimos años ha mostrado la lentitud de la asignación financiera para enfrentar tareas de reconstrucción por desastre como era el caso con el Huracán Juana en 1988 y 1989 y en Puriscal durante 1990, evidenciado por las continuas protestas de pobladores y municipalidades reportados en la prensa nacional durante meses después de los eventos.

#### **g. Recomendaciones**

Para mejorar este aspecto de la vulnerabilidad desde nuestra perspectiva deberían tomarse en cuenta al menos algunos de los siguientes elementos:

- i. La creación del órgano encargado de los desastres en cada país debe ser por ley. La ley por su orden jerárquico es importante en tanto es el primer factor que le dará la fuerza necesaria para actuar.

Es cierto, que los procesos de modificación son difíciles, por eso la observación anterior de que debe ser un Anteproyecto de Ley trabajado a conciencia, en consulta con los órganos que intervienen y han intervenido en la atención de las emergencias. Pero tratando sobretodo, de incluir dentro de sus atribuciones las necesarias para que sea también un órgano de prevención y mitigación de los desastres naturales.