

Costa Rica

HURACAN CESAR

*De la vivencia del desastre al
aprendizaje organizacional
de la sociedad costarricense
para el desarrollo sostenible*

**LA COOPERACION A NIVEL LOCAL DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS
- DE LA EMERGENCIA AL DESARROLLO -**

PNUD/UNICEF

Huracán César: de la vivencia del desastre al aprendizaje de la sociedad costarricense para el desarrollo sostenible. -- San José, C.R.: PNUD, 1997.

156 p , 28 cm.

ISBN 9968-9771-4-4

I. Desastres naturales 2 Huracanes. 3. Inundaciones 4 Costa Rica. I. PNUD. II. UNICEF. III Título

Dewey 363 34

CREDITOS

GRUPO REVISOR

PNUD

Hans Kurz, Representante Residente PNUD- Costa Rica y Coordinador del Sistema N.N U.U. Costa Rica
Emmanuel Van Berwaer, Consultor PNUD
Ricardo Cordero, Oficial PNUD

UNICEF

Rhea Saab, Representante Delegada UNICEF-Costa Rica
Ludwig Guendel, Consultor UNICEF - C.R
Virginia Elizondo, Consultora UNICEF - C R

UNOPS-PRODERE

Eduardo Navarro, Coordinador Nacional
Edison Gamboa, Asesor PRODERE
Manuel Mora, Asesor PRODERE

ACNUR

Javier Weiss

COORDINACION TECNICA

Emmanuel Van Berwaer
PNUD

Victor Montero Dien
UCR

Virginia Elizondo
UNICEF

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatnados en Centroamerica (UNOPS-PRODERE) CAM89/024
- Universidad de Costa Rica (UCR) -Vicerrectoría de Accion Social / Escuela de Psicologia / Escuela de Geologia-
- Fundacion CIET

EQUIPO INVESTIGADOR

- Arq.Victor Montero Dien, Vicerrectoría de Acción Social
- Licda.Leda Beirute Brenes, Escuela de Psicologia
- Lic.Geovanni Peraldo Huertas, Escuela de Geología
- Bach.Mónica Coto, Escuela de Psicologia
- Sr.Hector Zuñiga, estudiante asistente
- Sr.Ernesto Rojas, estudiante asistente
- Dr William Brenes, CIET
- M.Sc.Rene Martorell, CIET

PRESENTACION

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se complacen en presentar el libro "Huracán César : De la Vivencia del Desastre al Aprendizaje de la Sociedad Costarricense para el Desarrollo Sostenible". El propósito de esta publicación es documentar y sistematizar la experiencia a la atención de la emergencia provocada por el impacto del Huracán César en la zona sur en julio de 1996, particularmente, aquellas acciones que se ejecutaron mediante la cooperación del Sistema de Naciones Unidas.

Este documento es producto de y al mismo tiempo registra una serie de procesos y acontecimientos que muestran una exitosa coordinación interagencial entre UNICEF, PNUD, PMA y UNOPS, y una innovadora cooperación del Sistema de Naciones Unidas al país en la atención a la emergencia de la zona sur promovida tanto por el gobierno como por nuestras agencias.

En nuestra opinión, el estudio constituye una importante contribución al país por cuanto sistematiza el modelo de cooperación que fue configurándose y propicia un marco de reflexión y análisis sobre la atención a los desastres. No hay duda que el análisis riguroso y ampliamente documentado permite extraer lecciones que serán de gran utilidad para las organizaciones internacionales, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el esfuerzo común para evitar que los desastres conlleven altos costos sociales, ambientales y económicos pero fundamentalmente de vidas humanas.

El trabajo realiza una interesante periodización del proceso de atención de la emergencia, basada en criterios particulares que si bien pueden ser sometidos a la rigurosidad científica, constituyen un elemento válido que permite ordenar históricamente la atención a la emergencia del Huracán César. La investigación muestra la manera cómo el país fue organizándose para enfrentar el riesgo inminente e impredecible del Huracán César, y las acciones y estrategias que se llevaron a cabo durante y después del desastre.

Es importante destacar, que la experiencia de la atención a la emergencia se basó en el fortalecimiento de capacidades locales institucionales y sociales, que posibilitó una acción más autónoma de las comunidades y sobre todo una alta cuota de participación comunitaria en las decisiones y en las actividades en procura de rehabilitar la zona del desastre. Esto tiene antecedentes que no podemos dejar de mencionar, como son las exitosas políticas locales de descentralización y participación ciudadana que se viene llevando a cabo por parte de autoridades locales preclaras, instituciones de gobierno comprometidas con la descentralización y diputados de la zona. Sin duda alguna ello creó condiciones naturales que permitieron una atención al desastre innovadora y creativa con una verdadera participación ciudadana.

El Sistema de Naciones Unidas por medio de UNOPS-PRODERE ha contribuido significativamente en el fomento y la consolidación de este concepto de fortalecimiento de la capacidad local. En virtud de este papel y del reconocimiento por parte de los líderes locales y de los funcionarios de instituciones gubernamentales que operan en la zona, este programa fue autorizado por la Primera Vicepresidencia de la República para que canalice la ayuda internacional, en el marco de un convenio firmado entre el Gobierno de Costa Rica y el Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas. Desde el nivel nacional, el PNUD estimulando el desarrollo humano sostenible, intervino protagónicamente en la gestión y administración de la ayuda internacional que se canalizó por intermedio de PRODERE a la zona afectada.

Por otra parte UNICEF también canalizó su cooperación a la emergencia utilizando el componente operativo PNUD-PRODERE para coordinar, junto con un equipo de esta agencia la ejecución de recursos en el nivel local.

En el presente libro se sistematiza esta valiosa experiencia desarrollada por el Sistema de Naciones Unidas por medio del PRODERE en la ejecución de los fondos y se registran los acuerdos interagenciales y con las autoridades gubernamentales, completando de este modo el modelo que siguió el Sistema de Naciones Unidas para apoyar la atención de esta emergencia.

Agradecemos a la Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica y al CIET su colaboración y su compromiso para que esta obra fuera posible dentro de un marco de rigurosidad académica. Gracias a su participación ha sido posible promover la reflexión y el intercambio de ideas así como fortalecer una vez más los vínculos entre el Sistema de Naciones Unidas y esta casa de educación superior. Cabe desatacar el aporte financiero que el Proyecto MOPT-GTZ ha facilitado para la realización y publicación del presente estudio.

Asímismos deseamos expresar nuestro reconocimiento al Gobierno de Costa Rica, particularmente al señor Vicepresidente de la República, Rodrigo Oreamuno y a los señores Fernando Marín, Viceministro de Salud y Estéfano Arias, Viceministro de Educación por el apoyo recibido. Nuestro reconocimiento especial a la Comisión Nacional de Emergencias, a las Municipalidades de la Zona Sur, a los Consejos de Distrito, Juntas Cantonales y Asociaciones de Desarrollo y a sus líderes por la plena confianza y colaboración que nos brindaron en estos meses de ardua labor. De manera particular agradecemos a las y los funcionarias y funcionarios de la Dirección Regional Brunca del Ministerio de Salud por su comprometido apoyo en la realización de la encuesta efectuada en la zona, la que constituye un insumo importante de este estudio. No queremos dejar por fuera el valioso apoyo prestado por el MOPT, el IMAS y el AyA. Finalmente un agradecimiento profundo a los hogares, las mujeres, los indígenas, los niños y las niñas quienes contribuyeron incondicionalmente en el enriquecimiento del estudio, a los funcionarios locales y a los dirigentes comunales cuya información fue vital para la realización del mismo.

Rhea Saab
Representante Delegada
UNICEF Costa Rica

Hanz Kurz
Coordinador Residente
Sistema de Naciones Unidas Costa Rica

INDICE GENERAL

Página

PRESENTACIÓN	
RESUMEN EJECUTIVO	
LOCALIZACION DEL AREA AFECTADA POR EL HURACÁN CÉSAR	
I. INTRODUCCION	
II. PROCESOS Y ANTECEDENTES EN LA GESTION DE LOS DESASTRES	1
El concepto normativo de emergencia	1
Del concepto de emergencia en la búsqueda del desarrollo sostenible	7
Las condiciones socioproductivas y geomorfológicas de la zona	8
La descentralización	9
III. ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS	12
IV. EL PROCESO DE LA SISTEMATIZACION	17
V. ETAPAS DE LA INVESTIGACION	20
1. EL PERIODO ANTES DE LA EMERGENCIA	24
1.1 El Escenario de lo Nacional	24
1.1.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	25
1.1.1.1 El proceso Logístico	25
1.1.1.2 El proceso Instrumental	27
1.1.1.3 El proceso Operativo	27
1.1.2 Síntesis de la Etapa ANTES en el Escenario Nacional	28
1.2 El Escenario de lo Regional	32
1.2.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	33
1.2.1.1 El proceso Logístico	33
1.2.1.2 El proceso Instrumental	35
1.2.1.3 El proceso Operativo	36
1.2.2 Síntesis de la Etapa ANTES en Escenario Regional	37
1.3 El Escenario de lo Local	39
1.3.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	40
1.3.1.1 El proceso Logístico	40
1.3.1.2 El proceso Instrumental	42
1.3.1.3 El proceso Operativo	43
1.3.2 Síntesis de la Etapa ANTES en el Escenario Local	45
1.4 Conclusiones generales de la Etapa ANTES	51
2. PERIODO DURANTE DE LA EMERGENCIA	53
2.1 El Escenario de lo Nacional	53
2.1.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	55
2.1.1.1 El proceso Logístico	55
2.1.1.2 El proceso Instrumental	58
2.1.1.3 El proceso Operativo	59
2.1.2 Síntesis de la Etapa DURANTE en el Escenario Nacional	59
2.2 El Escenario de lo Regional	61
2.2.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	63
2.2.1.1 El proceso Logístico	63
2.2.1.2 El proceso Instrumental	66
2.2.1.3 El proceso Operativo	67
2.2.2 Síntesis de la Etapa DURANTE en el Escenario Regional	68
2.3 El Escenario de lo Local	70
2.3.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	71
2.3.1.1 El proceso Logístico	71
2.3.1.2 El proceso Instrumental	73
2.3.1.3 El proceso Operativo	73
2.3.2 Síntesis de la Etapa DURANTE en el Escenario Local	78
2.4 Conclusiones generales de la Etapa DURANTE	80

3. PERIODO REHABILITACION DE LA EMERGENCIA	83
3.1 El Escenario de lo Nacional	83
3.1.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	85
3.1.1.1 El proceso Logístico	85
3.1.1.2 El proceso Instrumental	86
3.1.1.3 El proceso Operativo	89
3.1.2 Síntesis de la Etapa REHABILITACION en el Escenario Nacional.	89
3.2 El Escenario de lo Regional	91
3.2.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	93
3.2.1.1 El proceso Logístico	93
3.2.1.2 El proceso Instrumental	94
3.2.1.3 El proceso Operativo	95
3.2.2 Síntesis de la Etapa REHABILITACION en el Escenario Regional	96
3.3 El Escenario de lo Local	97
3.3.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	100
3.3.1.1 El proceso Logístico	100
3.3.1.2 El proceso Instrumental	100
3.3.1.3 El proceso Operativo	101
3.3.2 Síntesis de la Etapa REHABILITACION en el Escenario Local	102
3.4 Conclusiones generales de la Etapa REHABILITACION	103
4. PERIODO RECONSTRUCCION DE LA EMERGENCIA	106
4.1 El Escenario de lo Nacional	106
4.1.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	108
4.1.1.1 El proceso Logístico	108
4.1.1.2 El proceso Instrumental	111
4.1.1.3 El proceso Operativo	112
4.1.2 Síntesis de la Etapa RECONSTRUCCION en el Escenario Nacional	113
4.2 El Escenario de lo Regional	115
4.2.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	115
4.2.1.1 El proceso Logístico	115
4.2.1.2 El proceso Instrumental	117
4.2.1.3 El proceso Operativo	117
4.2.2 Síntesis de la Etapa RECONSTRUCCION en el Escenario Regional	118
4.3 El Escenario de lo Local	119
4.3.1 Caracterización de acciones y actores según procesos	120
4.3.1.1 El proceso Logístico	120
4.3.1.2 El proceso Instrumental	121
4.3.1.3 El proceso Operativo	121
4.3.2 Síntesis de la Etapa RECONSTRUCCION en el Escenario Local	122
4.4 Conclusiones generales de la Etapa RECONSTRUCCION	123
5. LA COOPERACIÓN EXTERNA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS	125
Intervención en el Huracán "César" desde la Nota Estratégica	125
5.1 La colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	
-PNUD- y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-	128
5.2.1 El PNUD	128
5.2.2 UNICEF	132
5.2.3 PRODERE	134
5.1 La participación de Otras Agencias	139
6. DE LA EMERGENCIA AL DESARROLLO:	140
-Orientaciones para una Gestión del Riesgo	140
7. LECCIONES APRENDIDAS	149
BIBLIOGRAFIA	152

INDICE POR PROCESOS

LOGISTICO:

ANTES:	
1.1.1.1 Nacional	24
1.1.1.2 Regional	33
1.3.1.1 Local	40

DURANTE:	
2.1.1.1 Nacional	55
2.1.1.2 Regional	63
2.3.1.1 Local	71

REHABILITACION:	
3.1.1.1 Nacional	85
3.1.1.2 Regional	93
3.3.1.1 Local	100

RECONSTRUCCION:	
4.1.1.1 Nacional	108
4.1.1.2 Regional	115
4.3.1.1 Local	120

INSTRUMENTAL :

ANTES :	
1.1.1.2 Nacional	27
1.2.1.2 Regional	35
1.3.1.2 Local	42

DURANTE :	
2.1.1.2 Nacional	58
2.2.1.2 Regional	66
2.3.1.2 Local	73

REHABILITACION :

3.1.1.2 Nacional	86
3.2.1.2 Regional	94
3.3.1.2 Local	100

RECONSTRUCCION :

4.1.1.2 Nacional	111
4.2.1.2 Regional	117
4.3.1.2 Local	121

OPERATIVO :

ANTES :

1.1.1.3 Nacional	27
1.2.1.3 Regional	36
1.3.1.3 Local	43

DURANTE :

2.1.1.3 Nacional	59
2.2.1.3 Regional	67
2.3.1.3 Local	73

REHABILITACION :

3.1.1.3 Nacional	89
3.2.1.3 Regional	95
3.3.1.3 Local	101

RECONSTRUCCION :

4.1.1.3 Nacional	112
4.2.1.3 Regional	117
4.3.1.3 Local	121

INDICE POR ESCENARIOS

NACIONAL :

Antes	24
Durante	53
Rehabilitación	83
Reconstrucción	106

LOCAL :

Antes	39
Durante	70
Rehabilitación	97
Reconstrucción	119

REGIONAL :

Antes	32
Durante	61
Rehabilitación	91
Reconstrucción	115

INDICE DE CUADROS

No.1 P.31

Escenario Nacional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Antes



No.2 P.39

Escenario Regional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Antes

No.3 P.50

Escenario Local : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Antes

No.4 P.52

Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Antes según la relación Escenarios versus Procesos

No.5 P.60

Escenario Nacional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Durante

No.6 P.69

Escenario Regional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Durante

No.7 P.79

Escenario Local : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Durante

No.8 P.82

Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Durante según la relación Escenarios versus Procesos

No.9 P.91

Escenario Nacional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación

No.10 P.97

Escenario Regional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación

No.11 P.103

Escenario Local : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación

No.12 P.105

Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Rehabilitación según la relación Escenarios versus Procesos

No.13 P.114

Escenario Nacional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción

No.14 P.119

Escenario Regional : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción

No.15 P.122

Escenario Local : Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción

No.16 P.124

Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase de la Reconstrucción según la relación Escenarios versus Procesos

INDICE DE TABLAS

No.1 P.88

Propuesta para la Canalización de los fondos de Cooperación Extranjera del mecanismo PNUD/PRODERE a la Unidad Ejecutora de Alto Nivel (UEAN)

No.2 P.112

Canalización de fondos de cooperación externa, mecanismo PNUD/PRODERE

No.3 P.130

Contribución total por donante y rubro autorizado de gasto..

No.4 P.138

Detalle de tipo de proyecto ejecutado por Cantón

No. 5. P. 138

Detalle porcentual de tipo de proyecto ejecutado por Cantón.

INDICE DE RECUADROS

No.1 P.47

"Culturas Minoritarias".

No.2 P.49

"Actitudes psicosociales ante las amenazas".

No.3 P.53

"El balance oficial"

No.4 P. 75

"La participación de agentes externos a la comunidad en la etapa del Durante"

No.5 P.76

"Las Comisiones Locales de Emergencia"

No.6 P.78

"La invisibilidad de la mujer. El enfoque de género en la percepción del desastre"

No.7 P.84

"El segundo llamamiento"

No.8 P.92

"Título Sexto. De las Unidades Ejecutoras"

INDICE DE ILUSTRACIONES

No.1 P.17

El ciclo de los desastres

No2 P. 18

Modelo "Dinámica de Escenarios, Procesos y Actores"

No.3 P.19

Esquema simplificado del flujo de información

No.4 P.20

Diagrama de evaluación de la eficiencia

No.5 P.72

Geomorfología de la región Sur

No.6 P.74

Monterrey de Rivas

No.7 P.130

Gráfico de porcentajes de inversión de la cooperación externa por tipo de proyecto y Cantón.

No.8 P.146/147

Llanura de inundación de los Ríos General y Ceibo.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CENIFE	Centro Nacional de Infraestructura Educativa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Estudios para la Prevención de los Desastres Naturales para América Central.
CLE	Comisión Local de Emergencia
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
CNP	Concejo nacional de la Producción
CRE	Comisión Regional de Emergencia
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
EBAIS	Equipo Básico de Atención Integral en Salud
ECOS	Educadores Comunitarios en Salud
FICR	Federación Internacional de Cruz Roja
FISCRMLR	Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
GEADS	Gerencia de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible
GEF	Global Environment Fund
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
ICAYA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
MEP	Ministerio de Educación Pública
MINAE	Ministerio del Ambiente y la Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNUU	Naciones Unidas
OC	Organización Comunal o Comunitaria
OFDA	Oficina Federal para Atención de los Desastres Naturales
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PINDECO	Finneapple Development Company
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODERE	Prog.Desarrollo Desplazados,Refugiados y Repatriados en Ctro América
PROMECE	Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
TEC	Instituto Tecnológico de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UEAN	Unidad Ejecutora de Alto Nivel
UEL	Unidad Ejecutora Local
UNA	Universidad Nacional Autónoma de Heredia
UNACCOOP R.L.	Unión Nacional de Cooperativas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficinas de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas

HURACÁN CÉSAR:

de la vivencia del desastre al aprendizaje organizacional de la sociedad costarricense para el desarrollo sostenible

RESUMEN EJECUTIVO

Teriando como punto de partida las frecuentes situaciones de emergencia por fenómenos naturales, que ha debido y debe enfrentar Costa Rica por su ubicación geográfica, así como las serias consecuencias en términos de pérdidas económicas (350.840 millones de colones entre 1983 y 1995 y 151 millones de dólares solo con el Huracán César en julio de 1996, a un promedio diario de pérdida cercano a los 400 mil dólares) tanto como vidas humanas; resulta fundamental extraer las lecciones esenciales que faculten a nuestra sociedad para obtener el necesario y perentorio aprendizaje de la sociedad costarricense como un todo y proyectarlo en la búsqueda de un desarrollo humano sostenible. Apremia entonces la reflexión y el análisis formal de las experiencias anteriores para poder crear o reconocer las herramientas que nos ayuden a formular y ejecutar estrategias eficaces y eficientes de intervención en este sentido con un profundo sentido de prevención.

Algunas de las interrogantes que giran alrededor de este estudio son :

¿Cómo puede el país recuperar semejante cantidad de recursos económicos si éste se escurre por una fosa que se horada cada vez más con la ocurrencia de desastres de diverso tipo?

¿Cómo lograr que el país pueda reponerse de esta cadena de pérdidas si además debe lidiar con las condiciones económicas de deuda interna y externa?

Abordando ejes como la vulnerabilidad y el efecto diferencial del desastre, las condiciones biogeosistémicas tanto de las actividades productivas como de la misma

ocupación del territorio en medio de un vacío histórico en su ordenamiento, de la misma forma que se incursiona en aspectos de gestión del riesgo y del desarrollo, se pretende llegar a la conceptualización de lecciones estructurales que fomente la inteligencia organizacional de nuestro país y con ello estimular a técnicos y profesionales a incorporar dentro de sus agendas comunes y cotidianas, el tema de los desastres.

De esta manera, el Sistema de Naciones Unidas, a través de sus agencias PNUD y UNICEF protagonistas en la atención de la emergencia provocada por el Huracán César en la Zona Sur de Costa Rica, plantean la necesidad de sistematizar el proceso político, institucional y social, con la profunda

convicción de que la misma debía surgir desde la misma percepción de las comunidades.

Para tal efecto, encarga de esta responsabilidad a la Universidad de Costa Rica, quien conforma un equipo interdisciplinario para responder a dicha demanda, y así en conjunto la Fundación CIET, que se responsabiliza de implementar la metodología de "sitio centinela" a solicitud de la agencia, asume la función de coordinación técnica de dicha sistematización.

De esa manera, la sistematización, vincula las diversas etapas del desastre, antes, durante y después, concebida en dos grandes fases (rehabilitación y reconstrucción) con los distintos escenarios desde donde se generaron múltiples manifestaciones de gestión y al mismo tiempo de atención, sean, el de alcance nacional, el de nivel regional y el propiamente local. Con este marco se procedió a identificar los actores que resultaron relevantes en el proceso de la atención, discriminando la diversidad de actuaciones posibles según el tipo de proceso del que procediera la acción, pudiendo diferenciar entre acciones típicas de un administrador como la toma de decisiones y con ellas el planeamiento y control de la acción, o bien la de tipo técnico, orientada a ofrecer criterios de intervención desde su óptica; una tercera categoría de proceso al que se asociaron las actuaciones fue específicamente lo operativo, como función

de ejecución y concreción de proyectos, actividades y acciones que derivan del planeamiento.

Se tiene de esta manera una caracterización genérica de cada espacio y momento con el propósito de valorar a través de la múltiple confrontación, el grado de eficacia tanto de la atención como de la gestión misma de la emergencia y la posterior situación de desastre que lamentablemente afectó a más del 20% del territorio costarricense, con un potencial de afectación global (directa e indirectamente) que llegó a 570 mil personas, donde alrededor de 2600 familias sufrieron pérdida parcial o total de sus viviendas.

Situación antes

Condiciones previas al desastre

1. El carácter, concepto y gestión de la atención que la emergencia demandó, estuvo mediado por la denominada Ley de Emergencia. Esta ley fue promulgada en agosto de 1969 y a la fecha, ha ido sufriendo una serie de reformas, conforme el concepto de "emergencia" ha ido evolucionando en Costa Rica.

Este marco normativo, sin embargo, se centró en la concepción de la emergencia como reacción, ignora en su conceptualización, la gestión del riesgo, que busca acciones prácticas en el quehacer del desarrollo, partiendo de minimizar la vulnerabilidad durante la convivencia con la amenaza. En este sentido, la gestión del desastre es vista como preparación y

atención de la respuesta, y no contempla el concepto de prevención. El marco jurídico así, define las estrategias para la gestión de las situaciones de desastre, limitando y condicionando el tipo de gestión que puede realizarse en las etapas de rehabilitación y reconstrucción como se señalará más adelante.

Por otra parte, las características de organización política de ambas poblaciones, presentaba también, diferencias importantes, que van a determinar el nivel de participación comunitaria y la toma de decisiones posterior al desastre. El empoderamiento de las comunidades como gestores de planes de desarrollo, es coordinada por dos instancias políticas, que representan el proceso de descentralización del estado y son ejemplo del fortalecimiento de la gestión local, reveladora fortaleza que la zona poseía antes del desastre. Los denominados Consejos Distritales en Pérez Zeledón (con mayor capacidad de gestión por contar con recursos económicos, producto de la derivación de partidas específicas por parte del diputado de la zona) y las Juntas Cantonales de desarrollo en Buenos Aires, Osa, Corredores y Golfito, poseían experiencia valiosa en el diagnóstico de necesidades cantonales y planeamiento de estrategias y proyectos de gestión comunitaria hacia el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la región.

Situación durante

Ante la presencia del evento, y la declaración de alerta roja por parte de la Comisión Nacional de Emergencia, el Poder Ejecutivo declara el Estado de Emergencia, lo que a nivel nacional moviliza una serie de acciones para la atención del desastre.

La ausencia de planes integrados y así como de protocolos que garantizaran un procedimiento oportuno e integrado, genera una respuesta por parte de los segmentos gubernamentales y privados para acercar la sociedad civil a abastecer las necesidades de los damnificados. Los medios de comunicación se convierten en un ente que moviliza recursos a lo interno del país, sin contar en muchos casos con el enlace requerido de coordinación con la CNE. Destaca en la valoración realizada, la inexperiencia por parte de la Comisión y del Gobierno para la movilización de la ayuda internacional, aspecto que retrasa la respuesta. En dos decisiones trascendentales, la Vicepresidencia delega en el PNUD, Agencia del Sistema de Naciones Unidas, la coordinación de la ayuda internacional y al mismo tiempo promueve la denominada "Unidad Ejecutora de Alto Nivel" (UEAN), como alternativa de descentralización gubernamental, para la coordinación de las acciones desde la misma zona del desastre.

La UEAN se erige como la responsable de enlazar los tres escenarios: nacional, regional y local.

En estos dos últimos surge el instrumento propuesto por el PNUD para la ejecución de los fondos de cooperación externa que se lograron generar, lo que se conocería luego como el mecanismo PNUD-PRODERE, que allegaría fondos, coordinando con la UEAN e instituciones de la región, para proyectos con participación comunal en situaciones y lugares en que difícilmente el gobierno podría intervenir.

La pregunta que moviliza el análisis en este caso es ¿fue la UEAN el elemento indispensable para intervenir gubernamentalmente en la atención de la emergencia con eficacia?. Si así fue, ¿cuál es el impacto en la mitigación de la vulnerabilidad institucional de la región? ¿no sería ésta una acción que refuerza la dependencia de las regiones del modelo centralista? ¿cuál es la relación con el modelo de descentralización que se promueve desde hace algunos años en el país? Si no fue así, ¿cuál podría haber sido entonces la decisión gubernamental más idónea?

Situación después

I Período de Rehabilitación

A nivel nacional, la CNE, a través de la UEAN, que se convierte en su principal Unidad Ejecutora, conforma a partir del diagnóstico de daños y necesidades (que como se señaló previamente tardó en

conformarse) un plan regulador que orientó el accionar de Unidades Ejecutoras específicas, la rehabilitación de vías de soporte vital. La UEAN coordina la gestión de recursos en el ámbito nacional, a partir del "régimen de excepción" que le facilita el marco normativo de la Ley de Emergencias.

A nivel Regional destaca la participación del PRODERE, representante del Sistema de Naciones Unidas, como mecanismo de gestión para la canalización de recursos internacionales donde hace acopio de valiosas cualidades como "compromiso, credibilidad y confianza" que le valen la aceptación de las comunidades con un alto nivel de identificación entre las personas. Le corresponde a las Direcciones Regionales, la valoración técnica de daños y condiciones de rehabilitación. Sin embargo, la historia de la región evidenciaba un accionar sectorizado, lo que aunado a la participación logística de la UEAN, limita la acción inducida de tipo interinstitucional e interorganizacional, supeditándose al ritmo de trabajo y los recursos que esta Unidad proveyó.

En el plano local, la gestión comunal se ve fortalecida por la capacidad autogestionaria desarrollada antes de la presencia del evento y por las diversas estrategias llevadas a la práctica previamente con el poder político. Es en esta etapa, que se evidencian las diferencias previamente señaladas en la denominada Zona Sur. A mayor cohesión, trayectoria y contacto político, mayor capacidad para la concreción de proyectos

de rehabilitación, en un intento comunal para volver a la cotidianidad.

Es importante señalar, que la efectividad en la concreción de obras comunales, también se vio afectada por la percepción que la comunidad tuvo del tipo de ayuda que las diversas instancias ofrecían. En este sentido, la valoración del denominado mecanismo PNUD-PRODERE es caracterizada por haber facilitado un proceso autogestionario basado en el respeto, la credibilidad, la confianza y el aprendizaje.

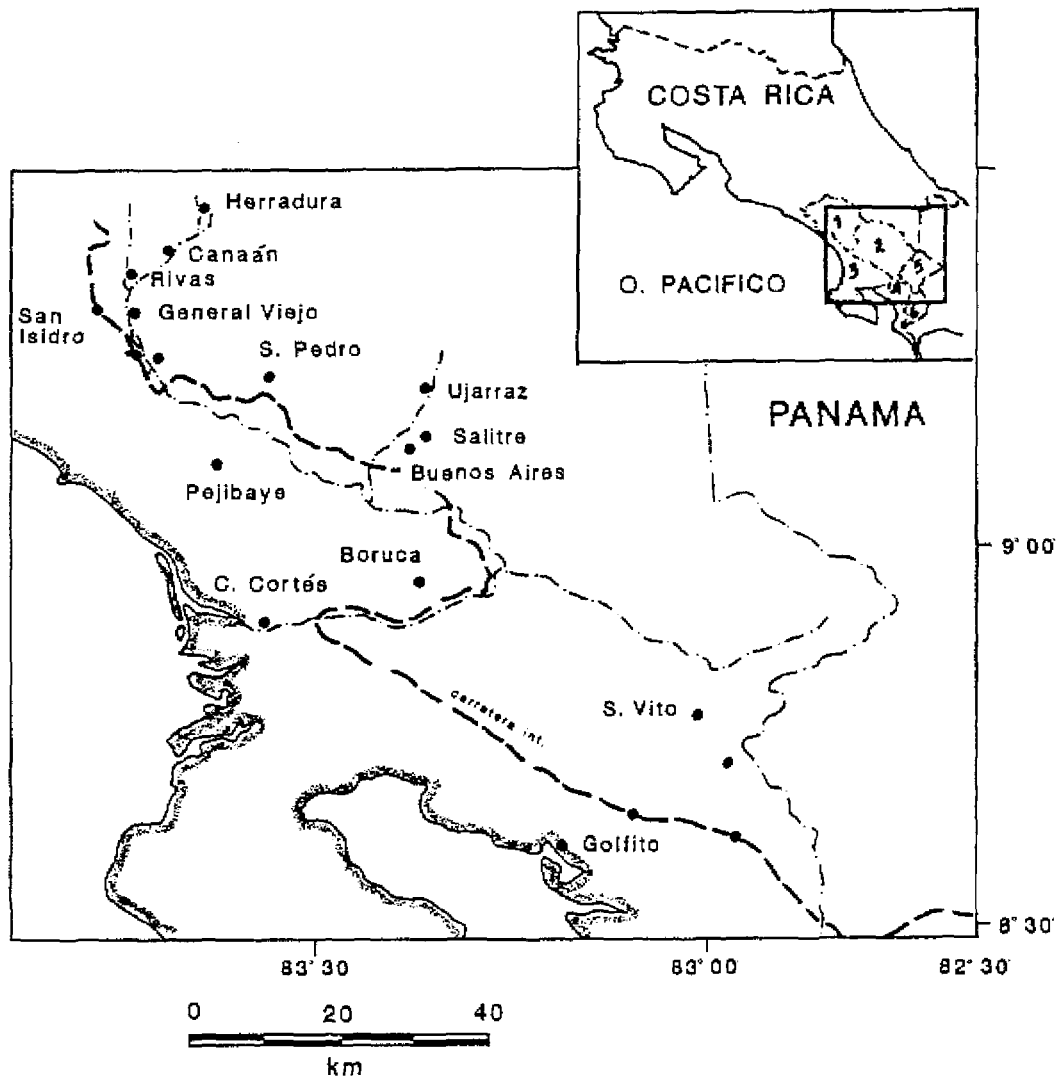
II Período de Reconstrucción.

Se caracteriza por el momento en que la UEAN abandona la zona, y la Contraloría de la República señala la necesidad jurídica de volver al marco normativo de la emergencia. Ello, interrumpe la fluidez con que la asignación de recursos se venía otorgando a los proyectos señalados en el denominado Plan Regulador.

Se evidencia en lo señalado desde la etapa denominada "antes", que la definición del concepto de emergencia define las propuestas de gestión de los desastres. Es en la etapa de reconstrucción, cuando los planes hacia el desarrollo y la prevención de los desastres pueden integrarse. Se evidencia la ausencia en el plano nacional y regional, de un trabajo interinstitucional y de una agenda técnico-política de las instituciones estatales que incluya la gestión del riesgo como estrategia hacia el desarrollo sostenible, donde a pesar de los esfuerzos

que MIDEPLAN hace por desarrollar sistemas centralizados de información ambiental a través de indicadores, no existe un Sistema de información interinstitucional, intersectorial e interorganizacional, fundamentales para que ya sea antes, durante o después, la acción concertada de las instituciones y organizaciones puedan sustentarse en información integrada, común y pertinente en el momento de tomar las decisiones.

LOCALIZACION DEL AREA AFECTADA POR EL HURACÁN CESAR



División Político Administrativa de la zona sur.

1. Pérez Zeledón
2. Buenos Aires
3. Osa
4. Golfito
5. Coto Brus
6. Corredores