

2. EL PERIODO DURANTE DE LA EMERGENCIA

2.1 El Escenario de lo Nacional

Con base en el boletín Número 1 y 2 del 25 de Julio de 1996 emitido por el Instituto Meteorológico Nacional, informando sobre el desplazamiento de la Tormenta Tropical “César” en el Sur del Mar Caribe, y previendo que llegaría a estar muy cerca de las costas de Nicaragua, aproximadamente a 200 km al noreste del punto conocido como Bluefields, esperando por sus probabilidades que se volviese huracán con categoría 1, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) establece en ese momento, la Alerta Verde, y agrega en su comunicado, que se espera recibir efectos indirectos del fenómeno con lluvias intensas en la Zona Norte, el

Pacífico Norte y el Valle Central. Cuatro horas más tarde, al ser las catorce y treinta, adicionando como sustento el boletín número 3 del IMN donde se esperaba que “César” ingresara a la plataforma continental del Istmo Centroamericano el día 28 de julio, en una ubicación que podría ser desde el Norte de Bluefields hasta la costa este de Honduras y del cual se preveían efectos indirectos por temporal sobre la vertiente del Pacífico de nuestro país, a partir del día 27 (sábado) y al menos durante el fin de semana, la CNE estableció Alerta Verde para la Vertiente Atlántica y el estado de Alerta Amarilla para la Vertiente Pacífica.

Cincuenta horas después de esta alerta y ante la magnitud de los acontecimientos, el Gobierno de la República, emite una Declaratoria de Emergencia Nacional²⁷, y a partir del lunes 29 de julio, empieza a movilizar todo el esfuerzo gubernamental para atender la situación de desastre, aún sin que estuviese del todo claro el panorama al cual se enfrentaría.

El balance oficial

“...El paso del Huracán César por el Istmo centroamericano causó daños severos en toda la región y para Costa Rica se convirtió en el más trágico desastre después del huracán Juana ocurrido en 1988. La Comisión Nacional de Emergencias (CNE) oficialmente ha anunciado hasta el momento 10 muertos, 43 desaparecidos, 5762 evacuados, 2361 refugiados en 25 albergues, así como desbordamientos de ríos en la zona sur y Guanacaste, decenas de puentes falseados o destruidos y al menos 32 bloqueos en las carreteras Interamericana Sur y la Costanera.

Las zonas más afectadas han sido Pérez Zeledón, Los Santos, Ciudad Cortés, Palmar Sur y Norte, Corredores, Golfito y Puerto Jiménez. Según datos oficiales las pérdidas oscilan los \$2600 millones de colones en infraestructura y centros médicos, siendo el Hospital “Tomás Casas” de Ciudad Cortés y la Clínica de Palmar Norte los más afectados, cuyos daños alcanzan los \$1600 millones de colones...”

Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores del 29 de Julio de 1996, de la República de Costa Rica a todas las embajadas en el Exterior

²⁷ Decreto Ejecutivo N°25365-MP-MOPT

El martes 30 de Julio, el Presidente de la República visita la zona del desastre en compañía de cercanos colaboradores y un día después, el Gobierno de la República, representado por el Primer Vicepresidente, Sr. Rodrigo Oreamuno, convoca urgentemente a la Comunidad Internacional con el fin de explicar la gravedad del desastre y hacer así, la solicitud oficial de ayuda internacional, para lo cual se propuso al Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas (NN.UU.), la coordinación de la misma. Al mismo tiempo, el Señor Vicepresidente sugiere la creación de una Comisión Ad-Hoc que se constituiría de representantes gubernamentales, de las misiones diplomáticas y del mismo sistema de NN.UU., con el fin de concretar los aspectos operativos de la cooperación externa. Como resultado de esta reunión, la Cancillería emite un llamado de ayuda internacional, haciendo énfasis en el apoyo externo para la reconstrucción de la infraestructura vial como medio para hacer llegar la ayuda humanitaria a los damnificados.²⁸

Por su parte, la CNE, en sesión extraordinaria N°037-96 del 01 de agosto, acuerda declarar en sesión permanente a esta Comisión, en vista del estado de necesidad y urgencia por calamidad pública provocada por el "César" en todo el territorio nacional, sustentado en la declaración que como tal hiciese el Decreto Ejecutivo N°25365-MP-MOPT.

Al mismo tiempo, acuerda nombrar el Comité Ejecutivo Coordinador, conformado por el Ing. Jorge Arturo Castro quien lo preside, el Ing. Rodolfo Silva y al Dr. Herman Weinstock, titulares de los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, y de Salud Pública respectivamente, con el fin de atender todo lo relacionado con la atención, rehabilitación y reconstrucción en lo que respecta así a esta Emergencia.

Quedan de esta forma delineados los principales acontecimientos que en el período del Durante y desde el escenario Nacional se desarrollaran, como determinantes de lo que luego vendría a ser el carácter de la gestión y la atención de la emergencia suscitada por "César".

²⁸ Basado en la "Cronología de acontecimientos suscitados por el Huracán César en relación con la ayuda internacional", desarrollada por R. Cordero, oficial PNUD, vinculado a la atención de la emergencia como parte del equipo NN.UU

2.1.1 Caracterización de acciones y actores según procesos

2.1.1.1 El proceso logístico

Las acciones caracterizadas para este período y en este escenario son desbordadas ampliamente por aquellas con rasgos logísticos, sobrepasando el 75%, con un factor de diversidad de actuación de 0,42 sujetos registrados por acción, en tanto el factor de productividad es de casi dos y media acciones (2,38) por actor nacional involucrado en este período,

Estos factores arrojan resultados que ilustran el nivel de participación que hubo en este período así como la prodigalidad de esfuerzos que se generaron con el fin de atender con prontitud las urgencias y necesidades del suceso, con tendencia a discurrir en el eje de la coordinación y la convergencia entre la saturación y la dilución.

El escenario es ampliamente dominado por las intervenciones de la Casa Presidencial, donde rápidamente sus máximas figuras toman decisiones y asumen tareas específicas, como el Vicepresidente Oreamuno, convocando a la comunidad internacional y conformando la Comisión Ad-Hoc²⁹ que coordinaría la ayuda externa, de la misma forma el Presidente viaja a la zona y en el mismo escenario de los hechos toma decisiones en conjunto con técnicos y colaboradores ministeriales, como aspectos de rehabilitación de la carretera interamericana sur, el decreto de emergencia, conformación de equipos de trabajo en la zona y algunos otros.

De estas acciones y en consulta permanente con el Coordinador Residente del Sistema de NN.UU., surge la solicitud a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el fin de que una misión de esta organización pudiera efectuar una evaluación de los daños económicos causados en el país por el “César”. Este informe valoraría los daños en 151 millones de dólares, de los cuales, un total de 83 millones de dólares sería el estimado por daños directos, en tanto que los indirectos se elevarían a 68 millones³⁰, y resultaría vital al decir de muchas de las autoridades consultadas, para las gestiones de ayuda internacional que se realizaron.

De la misma Casa Presidencial, debe hacerse referencia a la vastedad de la tarea que emprendiera la Oficina de Donaciones del Despacho de la Primera Dama, que con el apoyo de innumerables personas físicas y organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, se

²⁹ Esta comisión quedara conformada por el Presidente de la CNE, los representantes de dos fuentes de cooperación bilaterales (Estados Unidos y Holanda), la Cancillería de la República (como Ministerio de Relaciones Exteriores) y dos agencias del Sistema de NN UU., además del PNUD (ACNUR y OPS).

³⁰ CEPAL, Efectos de los daños ocasionados por el Huracán César sobre el desarrollo de Costa Rica en Setiembre de 1996.

dieron a la tarea de coordinar mucha de la ayuda nacional y en algunos casos específicos externa, que de manera voluntaria se allegó por parte de la comunidad nacional a dicha dependencia.

Por su parte, la CNE activa a todos sus cuadros, solicitando a sus Oficiales de Enlace, que se desplazaran a la zona³¹ y con ello trataron de obtener los primeros informes de daños y evaluación de necesidades. Esta tarea se dificulta por las condiciones generales de inaccesibilidad en que queda la zona, tanto con el resto del país como en su interior, lo cual obliga a recurrir a diversas fuentes; esta situación generaría luego a lo interno de la misma organización, niveles de incertidumbre por la calidad y veracidad de las informaciones, lo que llevó a confrontar la que era proveída por los Oficiales de Enlace con la que se recogía de otras fuentes, quienes se percibieron en alguna medida descalificados ante la confrontación de los datos que se les practicaba, esta situación transmitió a estos actores parte de la incertidumbre y confusión que por algunos días se vivieron en las oficinas centrales de la CNE.

Esta misma situación generó una espera angustiada en los cuerpos de ayuda externa, por cuanto el llamamiento internacional demoró al decir de los especialistas consultados, más días de lo que era indicado, y en una autocrítica digna de elogiar por la esterilidad de este tipo de actuaciones en las instituciones costarricenses, la Dirección Ejecutiva de la CNE, asumió la responsabilidad por dicha tardanza, indicando debilidades en la agilidad del sistema de evaluación y cuantificación de daños y necesidades, aspecto del que definitivamente debe aprenderse, si se quiere que en futuras situaciones de esta índole, la ayuda externa pueda gestionarse con mayor prontitud y precisión. Esta situación se ha atribuido a la ausencia de políticas o protocolos de estado que orienten el proceso del llamamiento de ayuda internacional, básicamente por desconocimiento que genera la discontinuidad del personal estratégico³², así como por la falta de coordinación interinstitucional.

Esta precisamente fue uno de los requerimiento que las Misiones Diplomáticas hicieron al Gobierno constantemente, dado que el llamamiento no precisaba el tipo de ayuda que se necesitaba, y en cambio, las gestiones que éstas hacían a su vez en sus respectivos países de origen, debían estipular concretamente lo urgido.

³¹ En el momento en que ocurren los sucesos asociados al huracán César, los Oficiales de la región sur, se encontraban por diversas circunstancias en zonas diferentes a las asignadas, por lo que se les solicitó atender el estado de necesidad y urgencia en el sitio en el que en ese momento estaban, además a los de regiones que no habían resultado afectadas por la declaratoria se les solicitó que reforzaran el trabajo en el sur del país.

³² Según el Director Ejecutivo de la CNE, cada vez que se origina un cambio de administración gubernamental, el 25% del personal estratégico de este órgano es renovado.

Con este fin, la Comisión Ad-Hoc, trabajó fuertemente en el acercamiento entre la demanda que el país planteaba y la oferta que la comunidad internacional proponía. En esta gestión, dicha comunidad solicita conocer las opciones existentes para canalizar las posibles ayudas, situación que coincide precisamente con el ofrecimiento que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hace a la Comisión Ad-Hoc, para utilizar el proyecto CAM/89/024, denominado bajo el acrónimo de PRODERE³³, como mecanismo para, precisamente hacer llegar la ayuda a las comunidades afectadas.

Este ofrecimiento del Representante Residente del PNUD, surge desde su posición como integrante de la Comisión Ad-Hoc y como coordinador de la misma. Además esta misma agencia gestiona de sus propios recursos, ayuda que llegaría a formar parte del conjunto de fondos que se allegaría a través de la Comisión Ad-Hoc.

Otros actores que sobresalen en esta caracterización, son Sociedad Nacional de Cruz Roja Costarricense, que a través de su enlace con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se incorpora a la Comisión Ad-Hoc desde un nivel denominado operativo, además, esta misma entidad, identifica necesidades y población afectada, para lo cual también hace su llamamiento particular a sus asociados internacionales con el fin de asistir a 2000 familias (10000 personas) durante dos meses³⁴.

Cabe mencionar el aporte que los medios de comunicación masivos hicieron mediante las campañas nacionales solicitando donaciones de diverso tipo para los damnificados de las poblaciones. Algunas de estas muy específicas como en el sector vivienda; otras iniciativas fueron menos publicitadas y más bien anónimamente se llevaron directa o indirectamente a las regiones que se consideraron más necesitadas. Importante señalar dentro de esta dinámica la escasa o débil coordinación que se dio entre los medios de comunicación y las estructuras de gobierno³⁵, a falta de un mecanismo previamente definido, debido fundamentalmente a que no se ha considerado como importante o prioritario el factor información, desaprovechándose en consecuencia el potencial del recurso que éste puede aportar.

³³ Ver apartado 1.2.1.1, donde se menciona y amplía en detalle respecto al PRODERE.

³⁴ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. "Emergency appeal": Centroamérica: Huracán César. Llamamiento N°11/96 del 9 de agosto de 1996

³⁵ Conclusiones del grupo trabajo "E", Gestión de la Emergencia, en el Seminario: "Huracán César en Costa Rica: lecciones aprendidas". San José, diciembre de 1996.

2.1.1.2 El proceso instrumental:

En realidad, durante este proceso, el volumen de acciones registradas dentro del proceso instrumental corresponde apenas a un poco más del 12%, con un factor mínimo de diversidad equivalente a un actor (1.0) por acción registrada, y de la misma forma el factor de productividad es mínimo. (1.0), quedando exactamente en el eje de la dilución entre lo productivo y lo diverso.

La anterior situación se explica en el carácter reactivo del escenario frente al impacto del “César”, y con la movilización que desde este mismo contexto, fundamentalmente de toma de decisiones se suscita, debiendo recurrir a información parcial o incompleta para adoptar dichas disposiciones.

Precisamente en este caso, la idoneidad del proceso instrumental debía fundarse en la orientación del proceso y con él, de la toma de decisiones, sin embargo, las debilidades apuntadas en el apartado anterior, esencialmente en la sistematización de información, inhibió el desarrollo de acciones de tipo instrumental y propició el retardo de las acciones operativas de rehabilitación, prolongando las acciones de rescate y salvamento, así como de búsqueda y evacuación, tanto como las de asistencia en sitios aislados.

De esta forma, lo más relevante en esta representación de lo instrumental es el proceso errático en la evaluación de daños y necesidades que retrasaría la definición de acciones y con ello el despegue del proceso de rehabilitación.

Junto con ello pueden citarse el seguimiento que instituciones como el IMN le hacen al evento natural, o bien el proceso de información inter e intrainstitucional, explorando las posibilidades de canalizan ayuda de diverso tipo a la región.

2.1.1.3 El proceso operativo

Al igual que el carácter de las acciones de tipo instrumental, en el ámbito operativo, aparte de que es bastante poco lo que se puede realizar en esta fase desde el escenario nacional, lo que se logró registrar es bastante modesto frente al volumen de acciones de tipo logístico.

El porcentaje es idéntico, con un 12,2%, así como los factores de diversidad y productividad (1,0), si además se contrapone con el registro de interrelación entre ellas, el resultado es dispersión completa, nula coordinación y escasa participación.

Lo poco que puede rescatarse y dentro de este estado exiguo de acciones, resulta importante registrar la función articuladora que cumplen diversos segmentos gubernamentales y privados para acercar las iniciativas de la sociedad civil con los damnificados, papel en el que sobresalen los medios de comunicación, la Oficina de Donaciones del Despacho de la Primera Dama, y clubes de servicio (por ejemplo, el Club de Leones), así como el enlace del Comité Central de la Cruz Roja con los diferentes Comités Auxiliares de diversas partes del país, no afectadas por el huracán, recolectando, embalando y enviando ayuda a dichas poblaciones.

2.1.2 Síntesis de la etapa DURANTE en el Escenario Nacional

Llama poderosamente la ruptura y/o discontinuidad que resulta evidente del ciclo de la información en la interrelación entre este período y este escenario, por cuanto las fuentes generadoras de información, se ven paralizadas al no contar con la prontitud y pertinencia de la alimentación de dichos datos desde las estructuras regionales y locales.

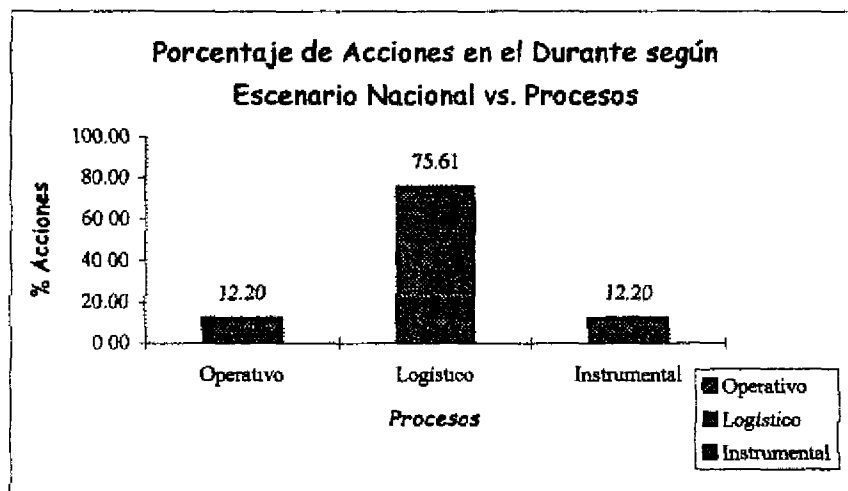
Por tal motivo, la información fue revelándose exponencialmente a medida que pasaba el tiempo, como consecuencia de la demanda y urgencia por contar con los datos que permitieran tomar decisiones y otro tanto por la forma desarticulada en que ésta se generaba. Merced a ello, el peso esencial gravita en precisamente las tomas de decisión, pues cada instancia reaccionaba frente al proceso de forma que mejor se ajustaba a su naturaleza, donde sobresalen aquellas que coordinan, movilizan y gestionan procesos de ayuda.

Por su parte el influjo de este peso, y ante la desarticulación existente entre los cuadros regionales y nacionales, muchas instancias con una esfera de actuación nacional, desbordaron su connatural función, y por iniciativa propia, se trasladaron a la zona en ejecución de tareas que se autodefinieron, como las evaluaciones que la misma Primera Dama efectuó con el fin de

disponer de acuerdo a criterio generados en su dependencia, la cantidad de ayuda que le llegaba a su despacho. Otras situaciones similares a la anterior, se registraron con diversas empresas privadas y organizaciones no gubernamentales como Aldeas S.O.S. y otros.

A manera de síntesis, las características de este escenario en este periodo son, el carácter operativo de tipo reactivo, actividades instrumentales de emisión y recepción de información, en tanto desde la perspectiva logística el carácter es la profusión de nodos decisionales que no necesariamente están interconectados entre sí. En conjunto, las acciones estuvieron dirigidas a coordinar las actuaciones tanto interna como externamente, donde fundamentalmente la captación de recursos de diverso tipo se distinguen del total registrado.

Al observar el Cuadro 5, puede concluirse que de cada diez acciones en la esfera de actuación nacional, más de siete corresponde, como se ha mencionado, a procesos de coordinación, toma de decisiones, emanación de directrices y similares, en tanto para los otros procesos, aportes técnicos que guían las acciones y la ejecución de estas mismas, apenas se llega a poco más de una de cada diez acciones.



Cuadro 5. Escenario Nacional: Caracterización de Acciones por porcentaje en la fase del Durante

FUENTE: UCR. (Montero V., Beirute L. y Peraldo G.) Elaboración propia

Finalmente debe mencionarse que la principal fortaleza de este proceso en esta relación entre el escenario Nacional y el período Durante consistió en la voluntad política del más alto nivel, que se empeñó en dedicar tiempo y disposición casi personalizada al desarrollo de los acontecimientos, no era para menos puesto que se trataba de un impacto que afectó el 25% del territorio nacional. Por su parte, la mayor debilidad radicó en la falta de una sistematización

oportuna, veraz y eficaz de los daños y las necesidades, así como en la comunicación respectiva que permitiera con la prontitud del caso, determinar las prioridades, la gestión de ayuda, así como la puesta en operación de planes y proyectos. Mucho de ello se debió, a la desatención que el estudio de la vulnerabilidad global a nivel nacional, regional y local tiene en el mejor de los casos, porque lo real parece ser que la comprensión de estos hechos aún no permea los estratos logísticos.

2.2 El escenario de lo Regional

En la etapa del Durante es importante resaltar que la erraticidad y por tanto de la impredecibilidad de las rutas que los huracanes van trazando en la propia marcha, hace que la información al respecto, durante ciertos lapsos de tiempo (algunos muy cortos), resulte imprecisa y, con ello, que el alcance geográfico de las alertas constantemente esté adaptándose al trayecto de los fenómenos.

Si a ello se agrega una tecnología instalada, con limitadas capacidades de monitoreo, un conocimiento con grandes incertidumbres respecto al comportamiento de este tipo de manifestaciones de la naturaleza y el potencial de impacto en nuestro país, al producto informativo resultante, igualmente le serán inherentes, grandes imprecisiones y con ello, se reducen las posibilidades de contar con sistemas nacionales estructurados de alertas tempranas con grados de precisión que permitan a los sistemas regionales y locales, estructurar y activar sus respectivas alertas y alarmas de forma igualmente temprana.

En el escenario regional, las alertas llegaron fundamentalmente a los puntos que por tradición han funcionado como centros de operación local, tales como Bomberos y Cruz Roja; también se pudo registrar que éstas llegaban a las direcciones regionales de algunas instituciones.

Si se analiza el texto con el que se introduce a este apartado de la etapa del Durante, puede observarse el día Viernes 26 de Julio, entre las diez con treinta minutos y las catorce con treinta minutos igualmente, mediando tan sólo cuatro horas de intervalo, la alerta emanada por la CNE, pasa de orientarse de las zonas del centro Atlántico hacia las regiones del centro pacífico, al declarar en alerta verde el Atlántico y en cambio en alerta amarilla el Pacífico.

Este cambio, en un día en que finalizaba la jornada laboral ordinaria, fundamentalmente de tipo institucional, y además, al filo de la hora de salida en muchos casos, facilitó sobre todo en las regiones y cantones más alejados de las cabeceras donde se asientan las sedes institucionales, el

éxodo de técnicos y profesionales de muchas oficinas desconcentradas, cuyo sitio de residencia se ubica en las áreas centrales de la capital. Esta situación induciría a revelar grandes debilidades en la etapa del Durante, por la carencia de personal técnico y profesional autóctono, especialmente en el área de la salud, así como por la inexistencia de protocolos institucionales que ante el estado oficial de alerta, mantengan a sus cuadros ordinarios, preparados para enfrentar dicho estado.

En medio del desconcierto que se origina por la generación de planes propios en cada institución, los hechos de las distintas actuaciones se van sobreponiendo en el escenario regional, con esquemas de coordinación poco claros o sin siquiera existir esta en algunos casos, produciendo desavenencias que llevan por lo general a la descalificación o a la desautorización de algunos organismos y cuerpos locales.

Adicionalmente y desde una perspectiva regional no puede pasarse por alto, la gran distracción y en ese tanto problematización agregada, a la gestión de la emergencia, que significó la displicencia de las autoridades que manejan el Depósito Libre de Golfito³⁶, al permitir la apertura del mismo en medio de la alerta, y la cantidad de personas en tránsito de la región central del país a la zona que esto significa.

Aunque el impacto del huracán no afectó a Golfito en las proporciones que lo hizo en el resto de los cantones, las condiciones de aislamiento que vivió por la interrupción de los pasos por la carretera interamericana, mantuvo a más de tres mil personas imposibilitadas de retornar a sus lugares de origen, y más bien significaron una población adicional a la prevista por los Comités Locales de Emergencia de los cantones vecinos, que agotaron las existencias de alimentos para la población local.

Por último, en este escenario debe registrarse como positiva, la decisión política del Poder Ejecutivo de desplazar a la zona lo que algunas personas en la región sur han denominado el "minigobierno", como el grupo de trabajo integrado por el entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes, Ing. Bernardo Arce, conjuntamente con los Viceministros de Salud Pública, Dr. Fernando Marín, de Educación, Stéffano Arias³⁷. A este grupo se le dió el aval público de la CNE como Unidad Ejecutora de Alto Nivel (UEAN).

³⁶ De acuerdo al texto de la Ley N°7012 de noviembre de 1985, con el objeto de estimular el progreso económico, de orientar el desarrollo turístico hacia el interior del país y de favorecer aquellas zonas afectadas directamente por el retiro de la Compañía Bananera de Costa Rica, se autorizó al Poder Ejecutivo para crear este depósito, en el área urbana de Golfito, entendiéndose por ello, un área física, cuyos límites son vigilados por la Aduana, y en la que se encuentran almacenes y expendios para la venta de mercaderías, nacionales y extranjeras, libres de todo tributo. En "Normas que regulan las empresas y actividades turísticas". ICT., p.201

³⁷ También participo el de Vivienda que se ubicó en el Pacífico Central, y el de Información con una modesta intervención.

El acto puede definirse desde la perspectiva teórico-metodológica de este estudio como un traslado de funciones logísticas de carácter nacional al escenario regional. La misión de la UEAN consistió en efecto, en tomar las decisiones urgentes y necesarias, desde el mismo escenario de los acontecimientos.

2.2.1 Caracterización de acciones y actores según procesos

2.2.1.1 El proceso logístico:

En el momento de la respuesta inmediata al impacto del “César”, son las direcciones regionales, en las figuras de sus directores de manera particular o alguno de sus miembros más identificados con estas actividades y nivel de jerarquía cercana a la dirección, quienes de manera pronta reaccionan buscando el centro de operaciones, más con una visión local que regional y movilizan los recursos de sus respectivas instituciones para organizar la atención de las tareas principales.

En un primer momento, se integran a las operaciones de rescate y salvamento, después la dinámica y la inercia de la urgencia, sumado a los obstáculos de comunicación interregional, concentraría las tareas en un escenario más local, perdiendo la perspectiva de actuación regional de manera concertada e interinstitucional.

Más bien, es a lo interno de cada entidad y por las tareas que le eran inherentes a su misión ordinaria, que empezó a buscarse el apoyo hacia sitios fuera del escenario local, en muchos casos con gran sacrificio y riesgo personal de algunos funcionarios como los del sector salud que utilizando medios de transporte como motocicletas, se trasladaban a sitios lejanos para asistir al escaso personal que se encontraba en las dependencias desconcentradas de la región.

Debe mencionarse también la participación de los Oficiales de Enlace, canalizando recursos y participando en la coordinación de las tareas de rescate y restablecimiento de vías primarias, así como en la colaboración con los cuerpos de socorro en la región.

A pesar de lo anterior, debe enfatizarse que el proceso logístico en el escenario regional fue más bien una colección de fragmentos de participaciones desde el nivel local, generado básicamente por tres razones:

- *Imposibilidad de comunicación física por los medios terrestres*
- *Inexistencia de planes de actuación interinstitucional de tipo regional*
- *Desplazamiento de las funciones regionales de las instituciones hacia la UEAN que las concentró.*

De ello es importante citar que la actuación de la UEAN fue altamente positiva, como se ha reconocido en la mayoría de las consultas, entrevistas y conversaciones que se tuvieron en el desarrollo de este trabajo, sin embargo también ha sido criticada, básicamente por los estratos que percibieron descalificada su labor.

Sobre esta intervención es necesario ampliar el análisis por las implicaciones y alcances que la decisión de crear la UEAN, así como el procedimiento de trabajo que esta desarrolló, tuvieron en esta etapa.

Hay que entender la creación de la UEAN como una expresión de desconcentración del nivel político en el momento de la emergencia, y por lo tanto del poder para coordinar, organizar y planificar la ejecución de las múltiples tareas que se demandaban. Esta decisión le ahorró mucho tiempo al proceso logístico, pues el equipo de alto nivel era accesible en todo momento, se desplazaban constantemente a diferentes sitios, y su dedicación fue más allá de lo que se esperaba, imprimiendo una capacidad de trabajo, gestión y de ejecución que reiteradamente ha sido elogiada, según se pudo constatar en el desarrollo de este estudio.

Sin embargo, como se mencionó antes, este insumo en el escenario regional tuvo el costo de despersonalizar a las jerarquías regionales, situación que no fue manejada por nadie, en mucho por el apremio con que debía actuarse y por otro lado porque el factor psicológico expresado en la tensión que imprime una situación de este tipo, hace emerger lo mejor de las capacidades, tanto como lo más molesto de las estructuras de personalidad, principalmente en la figuras de y con autoridad.

Esta situación provocó roces que produjeron descalificación de actores, y con ello el potencial de aporte y participación que podía residir en estas personas, tanto como de las dependencias a su cargo. De la misma forma, se pudo comprobar reacciones de automarginación o inclusive de autolimitación de funciones en muchas de las figuras de autoridad con influencia regional, con el consiguiente perjuicio en la eficacia de la atención.

Lo anterior se evidenció en la prevalencia de criterios con los cuales determinar la ruta crítica de acción que debía seguirse para la rehabilitación primaria de vías de comunicación, de atención de poblaciones, distribución de alimentos y muchas otras más.

No obstante el análisis anterior, se había comentado anteriormente (ver apartado 1.2.1.1.), que la coordinación regional interinstitucional en materia de desastres era una debilidad de la zona, y por ello, se ha valorado el papel de la UEAN como un mecanismo valioso para subsanar esta debilidad, sobre todo cuando se confundía la función de CRE como CLE.

Sin embargo, también se ha mencionado la importancia que tendría la activación de los mecanismos de descentralización en los niveles locales, como una forma de estimular y consolidar capacidades comunales para ser partícipes de su propio desarrollo.

De la misma forma, se cree que si previamente, la voluntad política del poder ejecutivo, hubiese fortalecido las capacidades de gestión del esquema institucional desconcentrado, valga decir, las direcciones regionales, y con ello, la gestión interorganizacional, interinstitucional e intersectorial de la zona, la UEAN hubiese podido perfectamente ser asumida desde el nivel regional por estos actores y con ello, fortalecer la autonomía de gestión, facilitar el papel estrictamente logístico de los actores con una esfera de actuación nacional (poder ejecutivo, y dependencias centrales de CNE y demás organizaciones involucradas).

Para ello no sólo habría que trabajar en el mecanismo, sino en la misma formación y capacitación de los responsables, con el fin de que los momentos de tensión les permitan dejar salir predominantemente lo mejor de sus capacidades.

Por último, dentro del conjunto de organizaciones no gubernamentales que participaron dentro de este proceso, la agencia de cooperación alemana, conocida como GTZ, coordina un proceso importante aunque limitado al cantón de Pérez Zeledón, para realizar una valoración del estado de la infraestructura vial, de forma conjunta con las estructuras comunales; mientras por su parte el PRODERE, atendiendo el acuerdo que se origina en el escenario nacional (ver sección 2.2.1.1), se dedica a estructurar y adaptar el mecanismo de trabajo, convocando a diversas organizaciones comunales para iniciar el proceso de formulación de proyectos, así como a la definición de las respectivas prioridades.

En los factores de diversidad y productividad en este proceso, el registro indica una razón de 0,57 actores por acción, que generan a su vez una productividad de 1,75 acciones por actor,

con grados limitados de coordinación entre sí, lo cual permite inferir que la participación fue relativamente fragmentada, y por otro, sumida en lo propio, situándose en la condición del cuadrante definido por dilución.

2.2.1.2 El proceso instrumental

Las acciones registradas en este ámbito se destinan básicamente a la valoración de daños, y diagnóstico de necesidades, apoyando en esta tarea, tanto a instituciones como a comunidades.

Sobresalen, las acciones de las Direcciones Regionales del MOPT, MEP, IMAS, así como del Ministerio de Salud Pública, donde sus técnicos despliegan un gran esfuerzo, por levantar, elaborar y comunicar la información recabada, y con ello, apoyar al menos el criterio que derivara de los directores, en su relación con la UEAN.

De igual forma, muchas organizaciones no gubernamentales asignaron a sus técnicos para colaborar en estas tareas, a veces como se citara, de manera intraorganizacional, lo cual produjo multiplicidad de diagnósticos y datos que no necesariamente coincidieron entre sí. Cabe mencionar, al menos, dos informes a los que se tuvo acceso, en el caso de GTZ, que de paso, en el período en que se desarrollaba la etapa de trabajo de campo para este informe, aún se utilizaba; por otra parte, se cuenta con el que produjo el entonces PRODERE. De las instituciones se revisaron documentos que resumen desde su propia óptica, el estado de los distintos sectores, sin embargo, no fue posible encontrar alguno, plenamente sistematizado y que pudiese servir de guía eficaz en las etapas posteriores como instrumento de trabajo.

Cabe así mismo señalar, el apoyo que instituciones como el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica, ofrecieron en esta etapa, aportando soporte en ingeniería, geología, psicología y otras disciplinas que ya fuese en instituciones o en comunidades, muestra el interés de la academia por aportar en esta temática de una forma más pragmática, aunque fuera en muchos casos por iniciativa de los mismos profesionales, en otras por solicitud expresa de las oficinas centrales de la CNE. Lo importante es el efecto de internalización de la temática en las agendas de extensión y acción social de estos centros de enseñanza superior.

El registro de conjunto de acciones, permitió evidenciar un bajísimo factor productivo, al promediar un 1,2 acciones por actor, como consecuencia de un altísimo factor de diversidad,

superior a 0,83, con poca o ninguna interacción entre estos en la caracterización de este proceso, lo cual explica por ejemplo, la multiplicidad de evaluaciones que surgieron de los daños.

2.2.1.3 El proceso operativo:

Desde un hacer regional, fundamentalmente, las acciones que se identifican en este proceso, son todas aquellas que se desarrollan para reparar, unas veces provisoriamente, otras con una perspectiva de más largo plazo, todas aquellas líneas vitales como agua, energía, comunicaciones, transporte y salud, entre las más fundamentales.

Debe mencionarse así, el aporte que el ICE y el AYA hacen en la región, instituciones catalogadas por las personas y cuerpos consultados en el estudio como autosuficientes, por la prontitud y eficacia con que evaluaron y repararon las líneas vitales que les corresponde, por la disponibilidad de recursos con que cuentan, así como por una actuación en muchos casos, de poca integración interinstitucional, a no ser por el préstamo de algunos vehículos y otros recursos. En este último rubro fue especialmente señalada la postura del ICE., tal vez, se decía, por la diferencia en el tipo de gestión con que trabajan, un poco más autónoma.

Adicionalmente, la atención regional de damnificados, que se coordinaba en un inicio desde la dirección regional del IMAS, permitió simultáneamente a esta institución, realizar el levantamiento censal del daño en el sector social. De esta manera, pudo constarse la existencia de valiosos bancos de datos, desarrollados por técnicos y profesionales, tanto de la dirección regional como de funcionarios de las direcciones centrales que fueron asignados a la zona para apoyar las diversas tareas que se desarrollaron.

De la misma forma, el amplio programa de salud preventiva, mucho del cual coordinaba la dirección regional del Ministerio de Salud, facilitó el desarrollo de las agotadoras jornadas de vigilancia sanitaria y epidemiológica, asistiendo en labores de incineración animal, control de aguas, y en la misma asistencia en las comunidades.

Al igual que en el proceso instrumental, los factores de productividad alcanzan niveles bajísimos, (1,0), en razón inversamente proporcional al de diversidad (1,0). Ello explica por qué se percibieran al AYA y al ICE trabajando cada uno por su lado y cada uno en lo suyo, así como