

# Políticas públicas detrás de las inundaciones en Guanacaste

YANINA PIZARRO y JORGE MARCHENA

Es claro que se aproxima la fase intensa de la temporada lluviosa del presente año -con mayor afluencia de huracanes y tormentas tropicales- y, con ella, es posible -y lamentable- que nuevas inundaciones asolen diversas localidades del país, ya que desde hace varios meses las primeras notas acerca de ríos desbordados asomaron en la prensa nacional. También, los costarricenses hemos sido testigos de nuevos cuestionamientos en la Presidencia de la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) que desembocaron en una repentina renuncia y cambios en la cúpula de dicha entidad. Pero, sin duda, el terremoto de Cinchona, en enero pasado, fue el marco de referencia para diversos cuestionamientos que han tenido como núcleo las acciones de la CNE. El presente artículo quiere hacer hincapié en las políticas públicas -las leyes de emergencia- que han guiado a este órgano y el papel vital de los comités locales en la atención de “eventos” o, simplemente, desastres, especialmente en una región poco exenta de estos: la cuenca del Tempisque en Guanacaste.

La actual CNE surgió a finales de la década de 1960 como corolario directo de las actividades de la Oficina de Defensa Civil, órgano encargado de contrarrestar los efectos perniciosos de las erupciones del volcán Irazú en 1963. Como tal, la Comisión surge con la misión explícita de atender “necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública”, como lo estableció la *Carta Magna* en el artículo 180. Sin embargo, este pequeño apartado se convirtió en la escueta definición de emergencia, ya que la legislación de 1969 simplemente se concentró en la noción de *zona de desastre* como aquellas zonas afectadas por desastres naturales, humanos o epidemias; y la misma entidad operaría gracias a “donativos voluntarios” por parte de instituciones autónomas y municipalidades y del presupuesto nacional. Igualmente, ha dependido exclusivamente y excesivamente del Poder Ejecutivo, ya que éste designa con su criterio a la directiva, que ha trabajado de forma *ad honorem* hasta la actualidad, incurriendo en ciertas falencias en torno a su financiamiento.

Exceptuando unos ligeros cambios en el manejo de los presupuestos (su obtención por medio del Fondo Nacional de Emergencias), esta legislación se

mantuvo intacta hasta 1999, ya que con la ley No. 7.914 se modificaron ciertos aspectos. Por un lado, se definió *estado de emergencia*, como un suceso natural o humano, predecible o impredecible, mas la prevención se limitó a programas (en forma abstracta) de atención de emergencias, pero careciendo de una definición clara de prevención. En esta nueva ley, la emergencia está compuesta por tres etapas: (1) una primera fase de rescate y salvamento de los afectados, (2) otra de rehabilitación de vías de comunicación, así como de construcción de refugios, y (3) una última enfocada en la reparación de la infraestructura dañada por el desastre. La declaratoria de emergencia se concluye cuando se hayan atravesado estas fases, por lo que el avance de la nueva legislación solo se limitó al aporte de “nuevas fases” para la declaración de emergencia. Por otra parte, la ley se restringió a enumerar las funciones administrativo-burocráticas de la Comisión y del presidente de la entidad y se fortaleció el Fondo Nacional de Emergencias, formado principalmente por donaciones de carácter público y privado, nacionales e internacionales.

Finalmente, la legislación vigente (ley No. 8.488, de 2006) aportó el empleo de conceptos científicos para enfrentar los desastres, ejemplo de ello es la inclusión explícita del riesgo y la prevención. Aunque, en última instancia, es una ley que propone un largo listado de conceptos difusos, algunos relacionados con desastres, pero sin precisar su aplicación real en medio de una emergencia o para la prevención de un desastre. Ejemplo de esto es la *gestión del riesgo*, la cual se consideró como la herramienta eficaz para la prevención, contando con planes nacionales y sistemas para la atención, los cuales no se definen claramente, pero afirmaba que esta gestión permitirá revertir la vulnerabilidad y que era un modelo sostenible y preventivo. Paralelamente, la prevención ha sido una medida que se ha recomendado implementar en las instituciones públicas, así como tratar de reducir el riesgo; no obstante, sin medidas o protocolos concretos. Esta nueva ley a su vez reafirmó la labor ya establecida en la ley anterior con los *comités locales*, como bases de trabajo de dicha institución y los *comités asesores técnicos*, que son los primeros equipos profesionales científicos que deben trabajar para la CNE y sus dependencias.

Los autores, historiadores ambientales, son estudiantes de posgrado en la Universidad Nacional.

Cabe destacar que la misma Comisión ha afirmado a través de los años que muchos de los casos que atendía no eran desastres, y otros tampoco eran emergencias nacionales, mientras que los trámites burocráticos disminuían aun más la eficiencia de la Comisión (*La Prensa Libre* 21-10-1987). Por ejemplo, se le asignaba la atención de *cualquier* problema social, como la falta de carreteras e infraestructura, la construcción de viviendas y otras funciones ajenas a su propósito. Asimismo, las nuevas legislaciones se autocomplacen en introducir conceptos *políticamente correctos* como la gestión del riesgo, pero careciendo de mecanismos para su aplicación real o, mucho menos, para trabajar directamente con las comunidades afectadas, que al final de cuentas son las más preocupadas en que esta legislación sea realmente efectiva y presta para cumplir su meta: atender emergencias.

Ante las limitaciones de la CNE, se crearon los comités locales de emergencia, que funcionan como organismos comunitarios en las localidades afectadas periódicamente por desastres y sin fines de lucro (en este caso se trata de los comités locales de Filadelfia y Ortega, y fue consultado el de Santa Cruz). Sin embargo, para el funcionamiento necesitan que el Poder Ejecutivo y la CNE central de San José hayan establecido un *plan nacional de emergencias* y una declaratoria de emergencia nacional. Si solo se establece la declaratoria en el área regional eso implica un menor despliegue de recursos e, incluso, el Estado no interviene directamente, ya que la ley no ha contemplado con detalle las emergencias que no sean de nivel “nacional”. Dada la declaratoria, el comité local se ha coordinado con las instituciones estatales de su comunidad. En el caso de la zona en estudio, éste ha unido esfuerzos con la clínica local de la CCSS, la Municipalidad, el Ministerio de Ambiente, entidades privadas y otras (Dinarte 2007); por aparte, la Cruz Roja se ha encargado de la atención global de todos los habitantes (estén o no en emergencia).

Dentro de las mismas comunidades se construyen planes de emergencia con el fin de salvaguardar vidas y reunir recursos. Además, se señala las principales fuentes de riesgo, las instituciones capaces de proporcionar ayuda y la lista de voluntarios ante la emergencia. Aunque se debe mencionar que dentro de los planes de emergencia en la provincia de Guanacaste se le ha dado más importancia al terremoto de amplia magnitud predicho para la península que a las reiteradas inundaciones. Asimismo, se han planteado tres fases de la emergencia: el antes (acciones preventivas como diques, almacenamiento de alimentos, preparación de brigadas de rescate, etc.), el durante (consiste en el rescate de personas afectadas) y el después (asegurar el retorno seguro de los afectados a sus respectivos hogares y supervisar el saneamiento íntegro de las comunidades).

Otras entidades, tanto públicas como privadas, han ofrecido otro tipo de ayudas, más concentradas en la atención emocional y psicológica. Entre éstas se citan algunos bancos estatales y las organizaciones no gubernamentales (como Visión Mundial, en el área estudiada). También se han concentrado en el mantenimiento y habilitación de infraestructura. Entre las entidades que han cumplido esta función se encuentran las municipalidades (en este caso, las de Santa Cruz y Filadelfia), el Ministerio de Transportes y la CNE, principalmente. En los últimos años, estas entidades han redoblado esfuerzos para establecer dragados de los ríos y el mejoramiento de las vías de comunicación.

Por otra parte, han existido proyectos para paliar las consecuencias de las inundaciones del Tempisque, tales como un infructuoso proyecto de canalización de las aguas de 1999, donde los ministerios de Agricultura y de Transportes, bajo el financiamiento de la Agencia Internacional de Cooperación del Japón, impulsaron la limpieza, la ampliación de la margen izquierda del río, la construcción de tres embalses para contener las aguas destinadas a la irrigación, etc. (*La Nación* 4-10-1999). Sin embargo, el proyecto no prosperó por la aparente dificultad para la adquisición de los recursos monetarios, los escasos estudios sobre el manejo de cuencas y el riesgo de elevar la degradación ambiental. Por lo tanto, solo se han podido concretar algunos exiguos dragados del río, la ampliación del dique en la comunidad de Filadelfia y ciertas ayudas monetarias que les han brindado para paliar las necesidades apremiantes tras las inundaciones. Acciones que han demandado millones de colones pero que han generado pocos cambios importantes. Tras lo expuesto queda evidente que la problemática va más allá de las simples y recurrentes inundaciones, y que ha estado ligada a la planificación y la prevención (o falta de éstas) en torno a los denominados *desastres naturales* o *eventos*, que, por mucho, también han sido responsabilidad humana.

La revisión de la legislación en torno a emergencias y el impulso a los comités locales son una necesidad apremiante, y, como muchos otros pobladores, confiamos en que la próxima “llena” -como los vecinos las denominan- no se lleve estas esperanzas de cambio.

#### Referencias bibliográficas

*La Nación*. 4-10-1999.

*La Prensa Libre*. 21-10-1987. “90% de casos atendidos por la Comisión Nacional de Emergencias no son desastres”.

#### Entrevistas

Dinarte. 2007.