

## **INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017**

### **Gestión y respuesta del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo ante el caso del huracán Otto**

*Investigadores:  
Álvaro Montero Sánchez  
Catalina Esquivel Rodríguez*

Julio, 2017



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Índice

A. Resumen ejecutivo .....	3
B. Descriptores .....	4
C. Introducción.....	4
1. <i>Prólogo</i> .....	5
2. <i>Sustento legal</i> .....	7
3. <i>Antecedentes de la gestión de la emergencia</i> .....	9
4. <i>Hallazgos</i> .....	11
a. Prefacio.....	11
b.1. Acciones adoptadas e impacto nacional y local .....	11
b.2. Responsabilidades sectoriales.....	16
b.3. Responsabilidades institucionales .....	18
b.4. Responsabilidades locales.....	20
b.5. Dificultades para la respuesta y la atención.....	23
b.6. Información para la atención y respuesta .....	25
b.7. Desafíos institucionales .....	26
b.8. Percepción final .....	27
5. <i>Bibliografía</i> .....	28
6. <i>Anexos</i> .....	32
Anexo 1: Marco Teórico conceptual.....	32
a. Coordinación.....	34
b. Policy making.....	34
c. Operaciones .....	35
d. Búsqueda de información .....	36
e. Información pública.....	36
f. Atención a visitantes .....	38
g. Ubicación e instalación .....	38
h. Prácticas .....	39
Anexo 2: Formato de entrevista .....	40

## **A. Resumen ejecutivo**

La presente ponencia consta de una investigación, que no pretende ser exhaustiva sino representativa sobre la gestión y la respuesta nacional realizada ante la presencia del huracán Otto en noviembre de 2016, como el primer huracán que impacta directamente el territorio costarricense, planteando algunas interrogantes como, por ejemplo: ¿Cuáles fueron las principales acciones desarrolladas a nivel institucional y municipal para la atención del huracán Otto? ¿Cuáles son los principales retos que quedan a partir de la emergencia vivida?

Costa Rica cuenta con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, No. 8488, marco jurídico que regula las acciones del Estado para la gestión de riesgos de desastres y el régimen de excepción por estado de emergencia. Este marco legal, a partir del 2006 coloca grandes retos a nivel nacional para la gestión del riesgo, pero en especial a para la atención de las emergencias, al legalizar las diferentes instancias de coordinación, incluido el Centro de Operaciones de Emergencias, piedra angular de la coordinación operativa para la respuesta nacional.

El desarrollo de la investigación se basa en la revisión de informes técnicos institucionales y entrevistas semi estructuradas, que permitiesen obtener una visión general de lo desarrollado, especialmente partiendo de la ausencia, a la fecha, de un documento integrado que a nivel nacional describa las acciones realizadas por el Subsistema nacional de preparativos y respuesta a emergencias.

Dentro de los hallazgos se resalta una institucionalidad pública fuerte y con una alta capacidad para responder a emergencias, dadas las acciones desplegadas y como se ven reflejadas a nivel nacional e internacional, pero con una alta oportunidad de mejora a nivel municipal, donde queda en evidencia la necesidad de contar con mayores capacidades para la atención y respuesta a emergencias.

Existe una particularidad desarrollada en el proceso de atención, como fue el mando directo del Poder Ejecutivo dentro de las acciones propiamente operativas, las cuales dejan algunas interrogantes importantes, como es la presencia del poder político en la gestión de las operaciones, pero que diluyen la institucionalidad pública en lo técnico-operativo para fundamentar la toma de decisiones y en especial la rectoría de la CNE dentro del SNGR.

Dentro de los desafíos para el sistema derivados de esta investigación se plantean:

1. Mejorar los mecanismos de manejo y control de operaciones de emergencia, que establezca con mayor claridad el qué y el cómo se debe trabajar en procesos de crisis, especialmente dejando claridad en los niveles de coordinación y de estructuras que se requieran para la misma sobre todo en las instituciones cuyo accionar diario no es la respuesta a emergencias.
2. Un Poder Ejecutivo mejor orientado en el subsistema nacional de respuesta a emergencia y capacitada en la toma de decisiones en situaciones de emergencia y manejo de recursos expeditos a través de las diversas figuras técnico-operativas establecidas por la Ley No. 8488.

3. El músculo institucional nacional en la primera respuesta, se destaca una alta capacidad de atención en el manejo de la emergencia, pero de forma aislada, lo que conlleva a la necesidad de afinar aún más los mecanismos de coordinación interinstitucional, así como al interno de las instituciones sobre todo en las instituciones cuyo accionar diario no es la respuesta a emergencias.
4. La necesidad de fortalecer el nivel político y técnico operativo de las organizaciones municipales y locales existentes en los gobiernos locales, mediante el trabajo conjunto con ellas para generar capacidades que respondan de manera adecuada a la preparación y atención de las emergencias, manejo logístico de bodegas, albergues y el mejoramiento de instalaciones para la toma de decisiones, para monitoreo y vigilancia y la coordinación interinstitucional (COE/CCO/SCI).
5. El involucramiento de las comunidades a nivel local, en el manejo de la emergencia, esto como elemento clave de información y accionar local para que trascienda, más allá de acciones de carácter municipal.
6. Fortalecimiento de las alianzas público-privadas y público-público, en la atención de emergencias. Existen experiencias a raíz del huracán Otto, que demuestran una rápida y alta capacidad de manejo de la situación, a partir del involucramiento y coordinación entre diferentes actores del SNGR.
7. Considerar con especial cuidado cuando el personal local de respuesta a emergencias y desastres es afectado por el evento.

### **B. Descriptores**

Respuesta a emergencias, desastres de origen natural, gestión de riesgos, atención de eventos extremos, instituciones públicas, municipalidades, coordinación, política, planificación.

### **C. Introducción**

Con esta investigación interesa valorar la información disponible y las percepciones de actores clave sobre la respuesta y atención por parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, Gobierno Central y Municipalidades ante la emergencia derivada del huracán Otto en Costa Rica. La investigación se centra en revisar las acciones formales (decretos, comunicados oficiales, informes técnicos u otros) de las entidades locales y nacionales, y en entrevistas a actores clave, intentado confrontar las tareas y responsabilidades realizadas, con marcos teóricos de trabajo en el manejo y control de las operaciones de emergencia. Así mismo, realizar una valoración, con base en las percepciones de los actores y expertos, de dicha respuesta.

Cabe destacar que la investigación toma como muestra los actores institucionales y municipales más relevantes durante la respuesta a la emergencia y sobre estos escoge algunos elementos puntuales pero destacables. Dado que la información es mucha por las características del evento y la vastedad de las operaciones, pero que por razones de tiempo y espacio no fue posible profundizar más.

## **Huracán Otto: Una sucinta visión desde la respuesta**

### **1. Prólogo**

Durante el proceso de elaboración de este informe fueron constantes las referencias a las zonas afectadas por número y extensión, nivel de daño, víctimas, pérdidas y otros emotivos parámetros, sobre todo en las referencias documentales de los medios de prensa. En la ilustración 1, se muestra la imagen satelital facilitada por el Instituto Meteorológico Nacional, donde se visualiza alrededor del mediodía, la posición del huracán Otto, cubriendo totalmente Costa Rica, y la afectación que esto implicó.

Sin embargo, dentro de un ejercicio académico es importante abstraerse momentáneamente de estos criterios sensitivos, y que sin duda alguna son válidos, y analizar la respuesta al huracán Otto desde una perspectiva más objetiva para valorar el manejo del suceso, a efectos de extraer lecciones aprendidas que pueden servir de guía y orientación para que futuros eventos sean aún mejor conducidos. Pero que de ninguna forma disminuyen el grave sufrimiento y devastación que de forma individual o familiar pueden generar estos acontecimientos a la población costarricense.

#### **Ilustración 1**

**Foto satelital de Otto, jueves 24 de noviembre, cerca del mediodía**



Fuente: Instituto Meteorológico Nacional, 2016.

Para intentar lograr esa perspectiva objetiva y académica, es importante establecer una definición conceptual sobre lo que se entiende por “respuesta” en términos generales y específicamente, por manejo y control de operaciones emergencia, como lo indica la literatura especializada. Esto permite establecer una línea base sobre la cual construir el documento, para ello se utiliza la investigación realizada por el científico social Enrico Quarantelli, en la década de los setentas y que a la fecha sigue siendo de los criterios más utilizados a este respecto, incluso son la base sobre las cuales se diseñan y construyen los centros de operaciones de emergencia, salas de crisis o similares. En el

trabajo de Quarantelli de 1979, se presentan y explican las seis funciones más importantes que este autor encuentra como elemento común a todas las operaciones de emergencia, las cuales son:

- 1- Coordinación: El concepto de coordinación lleva implícito el problema del liderazgo y consecuentemente, el problema de la toma de decisiones.
- 2- *Policy making*: En el primer sentido, el autor establece la necesidad de que los funcionarios de elección popular o de alto rango de las instituciones públicas y privadas involucradas en el manejo de las emergencias/desastres, en cualquiera de sus etapas, sean debidamente considerados. En el segundo sentido, Quarantelli se refiere a la planificación estratégica.
- 3- Operaciones: Esta función es más ambigua dado que depende más de las características propias de cada institución. Asuntos como: resolver los problemas inmediatos del manejo logístico y avituallamiento, los albergues, la alimentación de respuesta, el seguimiento a las órdenes de evacuación, asistencia médica, rescate, etc., se contemplan en esta función.
- 4- Búsqueda de información: En esta sección se contemplan el o los sistemas para la captura y proceso de la información desde la(s) zona(s) de la emergencia o desastres hacia los diferentes estamentos de toma de decisiones, y el regreso a esa misma(s) zona(s) de la emergencia o desastres.
- 5- Información pública: Aquí se presentan dos enfoques diferentes: la información a los medios de prensa en cualquiera de sus versiones y la información a las víctimas potenciales o reales.
- 6- Atención a visitantes: Esta es la última función establecida por Quarantelli. De acuerdo a la literatura es más bien la norma que la excepción el hecho de que importantes personalidades tanto de la vida pública como privada se hagan presentes en los sitios de emergencia.
- 7- Ubicación e instalación: No se ha avanzado mucho en materia de control de operaciones desde el trabajo de Quarantelli, salvo quizás en un asunto: la necesidad de establecer una instalación física desde donde centralizar algunas de las funciones anteriores, que permita mejorar la forma de cumplir con los preceptos del control de las operaciones, este se le denomina en la literatura como el Centro de Operaciones de Emergencia comúnmente se denomina como COE.
- 8- Prácticas: Esta es una adición posterior a los trabajos originales, pero he tomado mucha relevancia. Se refiere a la necesidad de probar los sistemas de manejo y control de operaciones emergencia, cualquiera que estos sean de forma regular, a nivel del subsistema, de las instituciones/ municipios, comunidades, etc. Estas prácticas deben ser preparadas con diferentes tipos de escenarios y diversos niveles de complejidad.

En el anexo unos se detallan estas etapas planteadas por Quarantelli. Sobre los conceptos presentados por Quarantelli se elabora la entrevista que se realiza a los diversos actores, la que se incluye en el anexo 2; además es el criterio de análisis de los documentos examinados.

Luego para establecer los criterios técnicos para la captura y procesamiento de la información se decide utilizar como fuentes de información una muestra de las instituciones integrantes del COE y sus diversas subdivisiones (explicadas más adelante en este documento), de esa forma se escogen seis elementos del COE básico, dos del COE pleno y dos del COE ampliado, cada de una de ellas con diferentes enfoques, esto permite considerar las acciones de respuesta desde diferentes ópticas. En el ámbito municipal, se escogen los dos municipios más impactados por el evento extremo.

## **2. Sustento legal**

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, No. 8488 es el marco jurídico que regula las acciones del Estado para la gestión de riesgos de desastres y el régimen de excepción por estado de emergencia. Para ello, define a la Política de Gestión del Riesgo (PGR) como un eje transversal del Estado costarricense, que articula diversos compromisos de las instituciones públicas, del sector privado y de la sociedad civil. Para ejecutar este mandato esta ley en su artículo 13 crea la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (conocida como CNE), como órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República<sup>1</sup>.

Luego, y como parte fundamental del sustento técnico a la respuesta, dentro del marco de la PGR, se encuentran dos herramientas complementarias entre sí: el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR) cuyo órgano rector es la CNE, y el segundo, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR), siendo este último un instrumento de planificación estratégica que debe ser diseñado por la CNE para la aplicación de la Política. Al respecto, es importante señalar que actualmente tanto el PGR como el PNGR están vigentes del 2016 al 2030, en el caso del segundo, a través de planes quinquenales. Ambos constituyen los dos instrumentos que permiten direccionar acciones de coordinación institucional y local en la gestión del riesgo a nivel nacional.

Desde el ángulo de la respuesta, la Ley No. 8488 contiene una serie de disposiciones para la adecuada atención de las emergencias, agrupadas alrededor del artículo 15, donde se establecen las competencias extraordinarias de la CNE y que se detallan en artículos posteriores. Es así como el SNGR, se subdivide a su vez en tres subsistemas, uno de ellos: preparativos y respuesta a desastres, cuya instancia de coordinación quedo establecida en dicha ley en el artículo 10, inciso b) como el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), el cual indica:

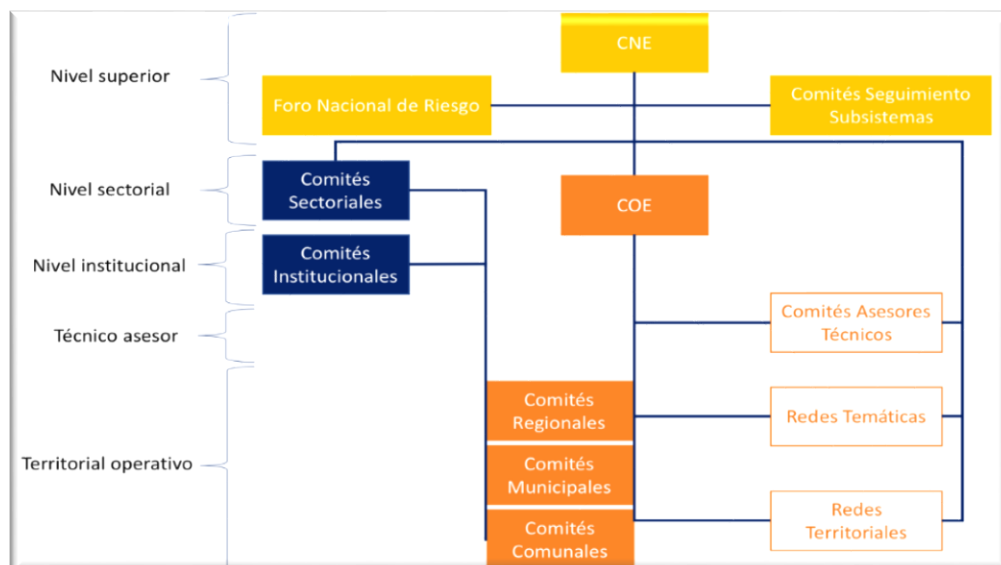
“El Centro de Operaciones de Emergencia (COE) es la instancia permanente de coordinación, adscrita a la Comisión; reúne en el nivel nacional todas las instituciones públicas y los organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta a la emergencia. Su responsabilidad es preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia. Constituyen este Centro representantes designados por el máximo jerarca de cada institución que ejerzan al menos cargos con un nivel de dirección. La coordinación del COE la ejerce un funcionario de la Comisión con un cargo igual al de los demás representantes.”

En la práctica sobre esa instancia recae la máxima responsabilidad técnica para el manejo y control de las operaciones de emergencias la cual se operativiza a través de las instituciones que la componen. A efectos de maximizar los recursos, el COE se divide en tres instancias, la primera el denominado COE Básico integrado por: la Benemérita Cruz Roja Costarricense (CRC), el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (CBCR), los Ministerios de Seguridad Pública (MSP), Obras Públicas y Transportes (MOPT), Salud (MS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Policía de Tránsito (PT), el Sistema de Emergencias (9.1.1) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

La segunda es el llamado COE Pleno que se integra por el COE Básico más: el Sector Vivienda INVU–MIVHA–BANVHI Sector Agropecuario (SEPSA–MAG–CNP–SENARA–IDA–INCOPECA–PIMA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Sistema de Coordinación para Desastres de las ONG (SICODE).

La última, el COE Ampliado integrado por el COE Básico o COE Pleno más: los Comités Asesores Técnicos (CATs), Comités Sectoriales, Otros organismos internacionales o técnico–científicos. En este caso de estudio, el Instituto Meteorológico Nacional, IMN y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Agregar que desde el ámbito de la respuesta los diversos comités de emergencia, comités asesores técnicos y otras instancias de coordinación gravitan alrededor del COE, tal y como se aprecia en el diagrama 1.

**Diagrama 1**  
**Instancias de Coordinación, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo**



Fuente: Comisión Nacional de Prevención y Atención de Emergencias. (s.f.).



Finalmente, en la PGR se definen los preparativos y la respuesta a desastres como un “ámbito de acción”, sobre los que se sustenta los cinco ejes establecidos en la política. Por su parte, en el PNGR, se instrumentaliza el control y seguimiento de las acciones de la Política, a través de una matriz con criterios como lineamientos, acciones estratégicas, metas, fuentes de verificación, y responsables; todos ellos a efectos de garantizar su cumplimiento.

### **3. Antecedentes de la gestión de la emergencia**

A lo largo de las décadas la evolución del concepto ha demostrado un reconocimiento mayor, dada la afectación en las personas y sus medios de vida. A nivel nacional es un proceso que inicia con el surgimiento del CBCR y la CRC.

Es importante contextualizar que la gestión de la emergencia nace cuando los “desastres naturales” dejan de tener una connotación "divina" para entenderse como algo más humano en el sentido de la construcción social de las vulnerabilidades y la exposición de las poblaciones a las amenazas, por lo que requiere no sólo de una explicación, sino de una solución; así nacen los primeros esfuerzos para enfrentar las emergencias y los desastres. Algunos autores citan el pasaje bíblico de Noé y el diluvio universal como el primer esfuerzo documentado de una respuesta a un desastre.

Pero habría que esperar hasta muy avanzado el siglo XIX para que se establecieran criterios técnicos para la atención de emergencias y desastres. Es así como, por ejemplo, empiezan a surgir en el mundo los primeros Cuerpos de Bomberos y Rescate "profesionales"; igualmente sucede con los retoños de lo que muchos años más tarde se denominarían Sistemas de Emergencias Médicas, tanto pre hospitalarias como hospitalarias; en el caso de Costa Rica dos de las instituciones más emblemáticas en la respuesta como son el Benemérito Cuerpo de Bomberos y la Benemérita Cruz Roja atestiguan esa historia.

En enero de 1864 a raíz de un incendio importante, se toma la determinación de organizar el primer Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. En febrero por medio de la Municipalidad de San José se recoge una contribución voluntaria para traer al país una “bomba para incendios”, esta llega a la ciudad en junio de 1865 y en julio de ese mismo año se aprueba el Primer Reglamento Oficial del Cuerpo de Bomberos, con lo cual inician las actividades de la organización en Costa Rica. Ese primer grupo estuvo a cargo de la Municipalidad de San José, no obstante, debido a dificultades económicas pasa a ser dependencia del gobierno central. Por lo que miembros de la Policía de Orden y Seguridad se encargaron de operar la bomba para incendios en conjunto con ciudadanos voluntarios. Para 1913 llega la primera bomba tipo automóvil y en octubre de 1924 se promulga la Ley de Monopolio de Seguros a favor de estado con la consecuente creación del Banco Nacional de Seguros, para el 29 de mayo de 1925 por medio del decreto Ejecutivo N°4, el Cuerpo de Bomberos pasa a ser una dependencia de dicho Banco, hoy Instituto Nacional de Seguros, (Bomberos, 2017).

En el caso de la Cruz Roja, en el año 1885 el dictador guatemalteco, Justo Rufino Barrios, pretendía por la fuerza, la unión centroamericana y proclamarse él presidente del nuevo

gran país. El Presidente de la República de Costa Rica, Bernardo Soto Alfaro, previendo la proximidad de la guerra e imaginando la cantidad de heridos que resultarían del conflicto armado, firma el 4 de abril de 1885 el decreto No. 24 de creación de la CRC. Sin embargo, la idea no fue más allá. En 1917 a raíz de la explosión de la antigua Penitenciaría se vuelve a organizar la CRC. Luego el 15 de abril de 1921 el Presidente de la República, Julio Acosta, mediante Decreto Ejecutivo No. 114, modifica el que había firmado Bernardo Soto y autoriza el funcionamiento de la institución no solo en tiempos de guerra, sino que también en tiempos de paz. El 16 de marzo de 1922 la Sociedad Nacional es reconocida por el Movimiento Internacional (Cruz Roja Costarricense, 2017).

Pero, es hasta principios del Siglo XX que se empieza a cuestionar seriamente el desastre como un fenómeno social de articulación multicausal y dejara de hacerse únicamente bajo una perspectiva “bomberil o médica”. Lamentablemente, faltaban todavía muchas herramientas sociales para poder explicar con mayor exactitud los complejos fenómenos eclécticos que conllevan los desastres. Esta ausencia de conocimientos profundos acerca de los conceptos o teorías sobre el manejo de los desastres, fue suplido por conocimientos empíricos que a lo largo de la historia los trabajadores de esta rama tuvieron que ir desarrollando. Así se observa el surgimiento de conceptos como: los Socorros para Casos de Desastre, los Sistemas de Defensa Civil durante la guerra fría o más recientemente la Protección Civil.

En esta búsqueda de respuestas es que surgen las investigaciones de Quarantelli que establece parámetros más claros y objetivos sobre la reacción a las emergencias, en lo que el llamo: manejo y control de operaciones de emergencia. Aspectos medulares de sus múltiples investigaciones se detallan en el anexo 2 de este documento.

Por su parte la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la Organización de Naciones Unidas, ONU/EIRD, establece que la gestión de emergencias es diferente a la gestión del riesgo, la primera consiste de la organización y manejo de recursos y responsabilidades para la conducción de todos los aspectos de las emergencias; que incluye entre muchos aspectos los planes, estructuras y acuerdos que permitan comprometer los esfuerzos del gobierno de entidades voluntarias y privadas de una manera coordinada y comprensiva para responder a todas las necesidades asociadas con una emergencia.

Así las cosas, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 42/169 de 1997, designa el decenio de 1990 como el período en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, presta especial atención al formato de la cooperación internacional, en la esfera de la reducción de los desastres naturales. Lo que impulsa una profunda investigación mundial del fenómeno y conceptos como gestión del riesgo, reducción del riesgo a desastres empiezan a tomar forma, hasta los avances que hoy día se conoce. De esta forma surgen dos conceptos claramente diferenciados la gestión de riesgo y la gestión de la emergencia; aunque todavía ambos conceptos están en controversia en la academia dado que algunos indican que la gestión del riesgo incluye la gestión de la emergencia.

El proceso de gestión de emergencias incluye al menos las fases de preparación y respuesta. Algunos autores incluyen la mitigación y la recuperación, pero dado que en el marco legal del país esas dos acciones corresponden a otros subsistemas del SNGR, no se consideran en este documento.

Adicionalmente, en Costa Rica dos de las tres leyes nacionales de emergencia que el país ha decretado en diversos momentos, nacen a la luz de severos y constantes impactos de eventos de origen natural. Lo que ha reforzado aún más la relevancia del concepto de respuesta a las emergencias.

Con estos antecedentes se plantea que del SNGR, el “ámbito de gestión” denominado preparación y respuesta para desastres, es el más antiguo y por lo tanto más organizado y el que tiene más claros sus roles, responsabilidades y esferas de competencia. Esta situación, resulta muy clara en las diversas entrevistas y documentos revisados en esta investigación; sin embargo, como se analiza más adelante esta claridad no es tan homogénea en todo el SNGR.

#### **4. Hallazgos**

##### *a. Prefacio*

De acuerdo a la consulta institucional, los principales hallazgos se enfocan de acuerdo a los criterios de Quarantelli y los elementos diferenciadores y relevantes de lo ocurrido durante la respuesta a la emergencia provocada por el huracán Otto.

Al ser un evento extremo que genera la movilización del aparato estatal completo, se seleccionan algunas instituciones que participan en el COE, en su calidad de máxima instancia, por ley, de coordinación de las emergencias, luego dos de los municipios más afectados y una instancia internacional. Los criterios de selección se enfocan en el acceso a la información del evento, la representación a los diferentes enfoques o mandatos, de esa muestra surgen:

1. Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
2. Comisión Nacional de Emergencias (CNE).
3. Cruz Roja Costarricense (CRC).
4. Benemérito Cuerpo de Bomberos (CB).
5. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).
6. Instituto Meteorológico Nacional (IMN).
7. Organización Panamericana de la Salud (OPS).
8. Ministerio de Seguridad Pública (MSP).
9. Municipalidad de Bagaces.
10. Municipalidad de Upala.
11. Patronato Nacional de la Infancia (PANI).
12. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).

##### *b.1. Acciones adoptadas e impacto nacional y local*

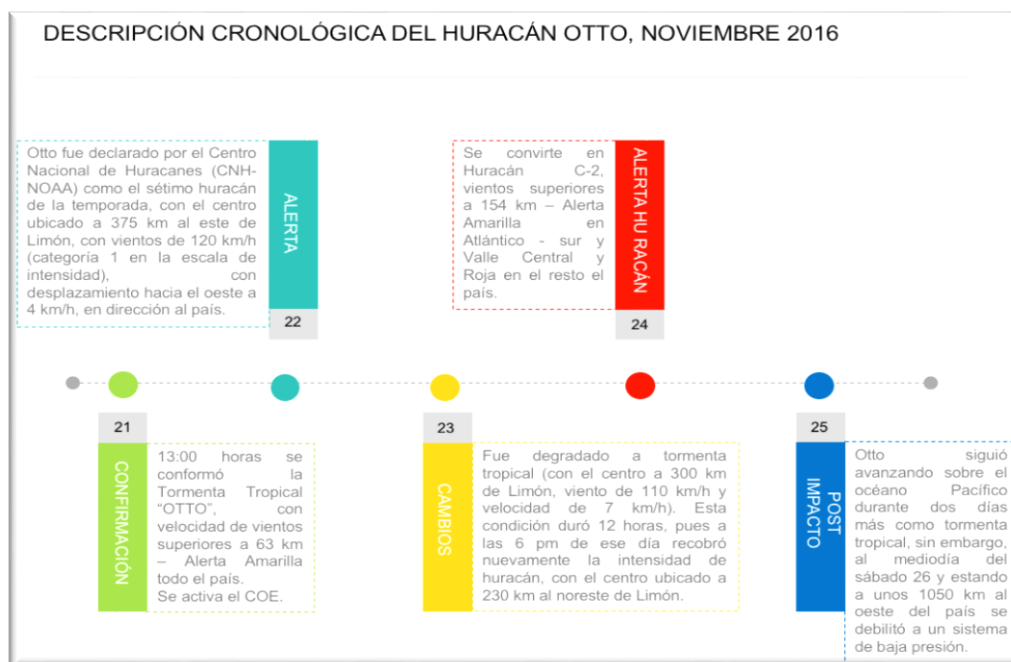
- **Nacional**

En el ámbito nacional, las acciones se desarrollan inicialmente desde la dinámica propia del COE, lo que facilita el despliegue de indicaciones y recursos para la respuesta a la emergencia. Esto mejora la aplicabilidad de las acciones de acuerdo a las áreas de competencia de cada integrante.

El papel del Instituto Meteorológico Nacional (IMN) fue clave en el manejo y control de las operaciones de emergencia por el huracán Otto; dado que ellos identifican la amenaza nacional incluso antes que el Centro de Huracanes (NHC por sus siglas en inglés) lo indique. Según el director del IMN, las particularidades climáticas del país hacen que la visión muy “macro del NHC”, necesite de los datos y experiencia más específica y puntuales que el IMN ha desarrollado y poder así modelar con éxito el fenómeno (Fallas, 2017).

Desde el 19 de noviembre el país tenía ya varios días de lluvias intensas en la parte sur, con incluso una alerta amarilla para varios cantones, así como una alerta verde para el resto del país, lo que origina una mayor atención a la evolución climática, por lo tanto, se monitorea y prevé el surgimiento de la tormenta tropical, una vez que esta se consolida, el IMN notifica a la CNE de los eventuales problemas. A partir de ahí, ambas instituciones inician un proceso de seguimiento detallado, que provoca la convocatoria del COE a efectos de notificar oficialmente del eventual impacto en el país, tal como se muestra en el diagrama 2.

**Diagrama 2**  
**Evolución del Huracán Otto**



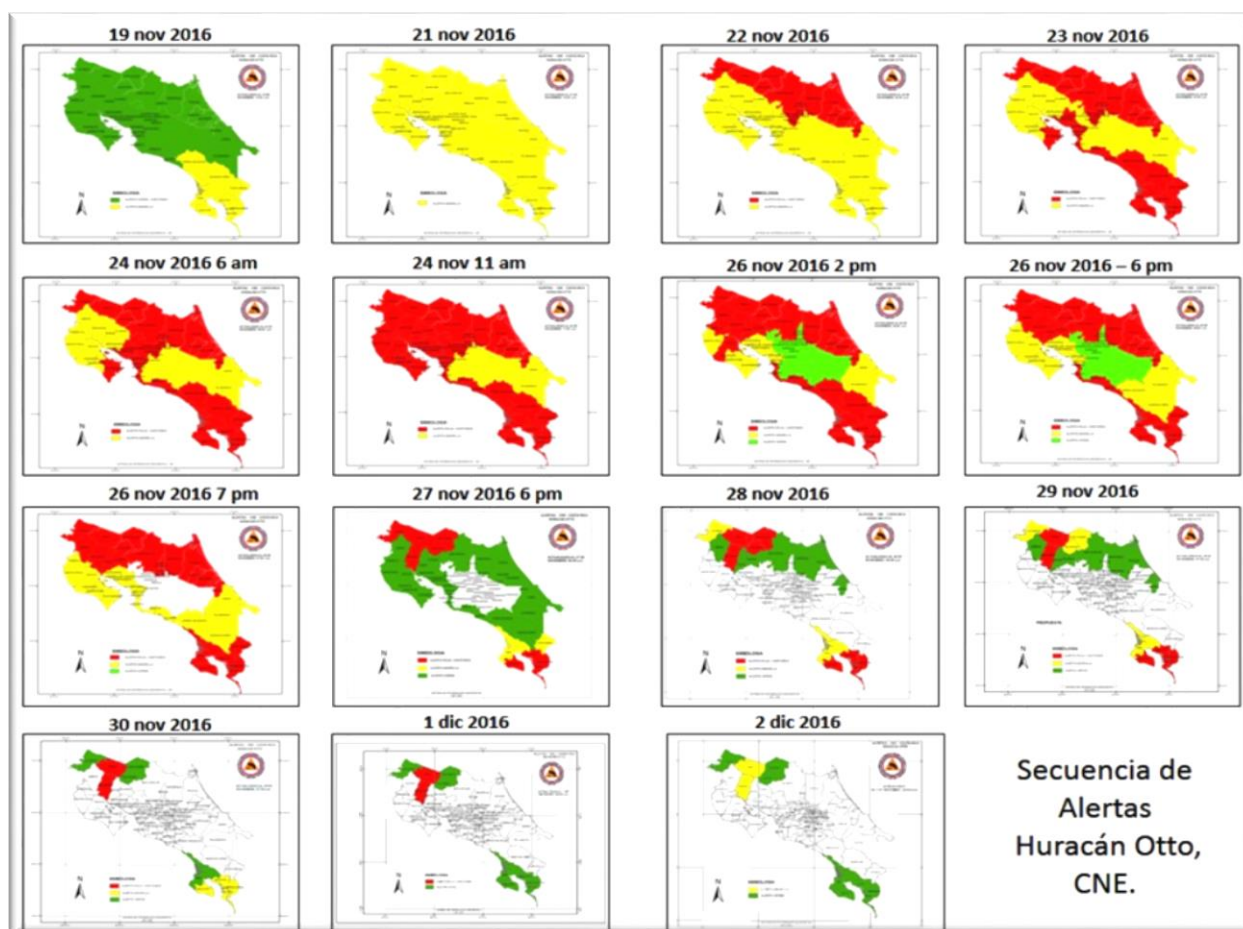
Fuente: Elaboración propia. (2017). Con base al Plan General de la Emergencia, CNE, 2017 y Presentación Antecedentes del Huracán Otto, Benemérito Cuerpo de Bomberos, (2017).

Conforme el evento se moviliza, cada vez con más claridad hacia el país y su fuerza crece de tormenta tropical a huracán, se incrementa las actividades de preparación nacional.

Se activan los planes del IMN, que incluye variar y aumentar los roles de trabajo del personal, para brindar reportes cada vez más periódicos, llegando incluso a generar uno cada dos horas, en su momento más crítico.

Basados en estos informes la CNE, el COE y el Poder Ejecutivo toman una serie de medidas, tal vez tres de las más relevantes fueron: establecer un minucioso mecanismo de alertas, declarando alerta verde en diversos cantones del país, las cuales van variando a amarilla y luego a roja, conforme el fenómeno se consolida y avanza, lo cual a su vez provoca que otros cantones fuera agregados o eliminados, según fuera el caso como se puede observar en mapa 1. Esta dinámica permite al país movilizar y priorizar y re-priorizar los recursos conforme las alertas cambiaba y se ajustaba, acciones seguidas por los gobiernos locales, la población civil e incluso el sector privado.

**Mapa 1**  
**Secuencia de alertas Huracán Otto, CNE**



Fuente: Cruz Roja Costarricense. (febrero, 2017). Huracán Otto.

La segunda, es la declaración de asueto nacional para los empleados públicos el jueves 24 y el viernes 25 de noviembre, lo cual permite, por ejemplo, que los cuerpos de emergencia dispusieran de más voluntarios para sus grupos de trabajo o que las universidades públicas suspendan sus lecciones, disminuyendo el riesgo de afectación sobre los estudiantes, tanto por su movilización hacia o desde esas casas de estudio. A

este asueto se unieron empresas y universidades privadas, disminuyendo la exposición de la población a los eventos asociados a Otto, significativamente.

La tercera fue el 22 de noviembre, cuando el Poder Ejecutivo ordena la evacuación voluntaria o forzada de los habitantes de los sectores comprendidos entre la isla Calero y la barra de Parismina de Limón, zona conocida como las Barras. Por la información meteorológica disponible la zona más afectada por el paso de Otto sería esa, lo que permite reducir el número de víctimas mortales (Acosta, 2017).

De acuerdo a los representantes del MSP entrevistados, el esfuerzo desplegado por ese ministerio y en especial por la Policía de Fronteras, para la evacuación es de casi 10,000 personas, lo cual resulta decisivo para el país, para no enfrentar más muertes (Alvarado, 2017). Con detalle los entrevistados del MSP, explican la muy compleja labor logística de la evacuación “rancho por rancho a la orilla del río y montaña adentro” (Obando, 2017) hasta puntos predeterminados donde los esperaban autobuses que los llevan a sitios de albergues ya establecidos, y luego el retorno de todos ellos, a donde los efectos del huracán fueron evidentes al “tumbar” árboles de gran envergadura, los que en algunos casos habían caído sobre las casas de los evacuados y en otros estas casas ya no existían porque habían sido arrasadas por Otto; las acciones de sobrevuelo realizadas por IMN, reafirman la afectación de la zona y que su evacuación evita que la pérdida de vidas fuera mayor (Fallas, 2017).

Dentro de los datos obtenidos a nivel monetario, se determina que las tres instituciones con la mayor concentración de los gastos utilizados en las acciones de primer impacto esta, en primer lugar, el IMAS con ₡2.965.410.572,00, seguido por la CNE con un total de ₡1.722.843.651,41 y MSP con ₡567.650.995,83. El total de gastos contabilizado y reportado por las instituciones es de ₡5.670.938.665,09. Destacar que la cifra de la CNE, según ese mismo documento, corresponde a:

“... la inversión de primer impacto especialmente para apoyar a las municipalidades y los comités de emergencia en las labores de atención a los damnificados, la limpieza de carreteras de rutas cantonales por anegamientos o deslizamientos, la recuperación de sistemas de agua, limpieza de cauces de río y alcantarillas, entre otros. Debe tenerse presente que la fase de primer impacto abarca incidentes en cualquier parte del territorio nacional afectado, consistentes en eventos locales y es en las fases posteriores, que, con base en la intensidad de las afectaciones, que se delimitan los territorios que son objeto de la declaratoria de emergencia. En tal sentido, el gasto aquí consignado no está solo referido a los cantones bajo la declaratoria de emergencia, sino que a todas las afectaciones reportadas en ese momento...”

Sin embargo, los datos del resumen de gastos de primer impacto de las instituciones del COE, de acuerdo al Plan General de la Emergencia ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense (febrero, 2017); no son exhaustivos porque la información no está centralizada en la CNE, y es recopilada según diversos intereses (Vallegos 2017), lo que hace que se excluya información relevante sobre el impacto de la emergencia a nivel económico. Por ejemplo, el ICE realiza una amplia

gestión de apoyo, pero la CNE no contiene ese aporte contabilizado en ese resumen (Picado 2017).

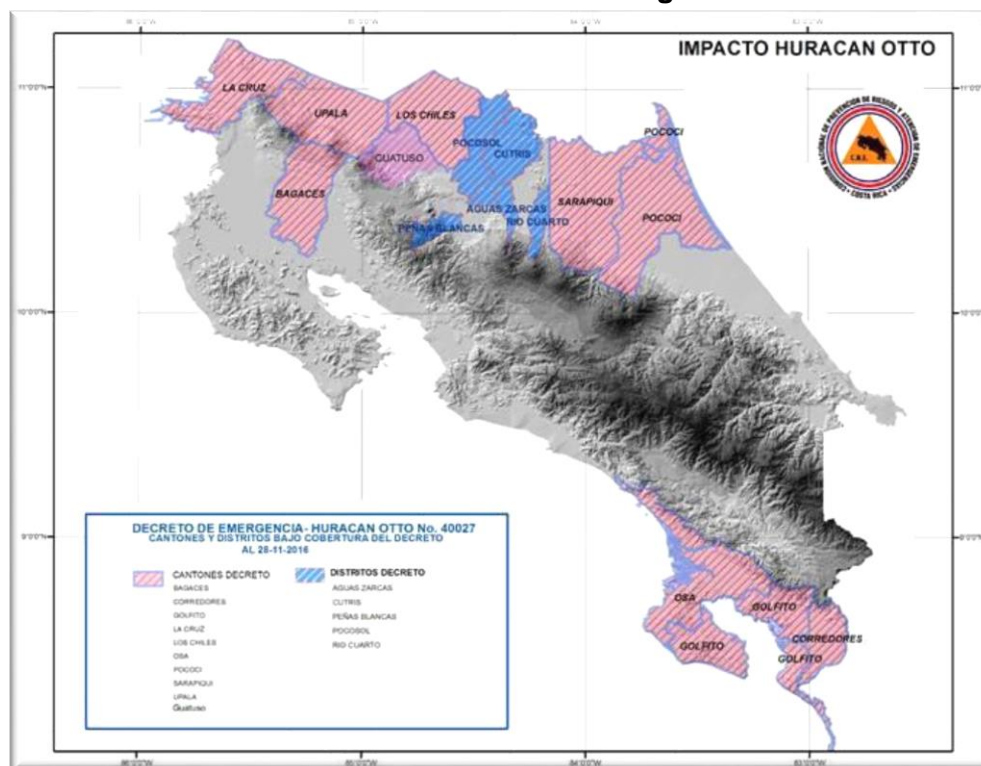
- **Impacto local**

Según el Plan General de la Emergencia, ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense, el evento tuvo efectos directos en 10,831 personas, correspondientes a 461 poblados; donde 10 personas murieron en los cantones de Upala y Bagaces, cantones que además fueron los más afectados por Otto (CNE, 2017). A razón de ello se determina utilizar como base para el informe, la respuesta de estos dos municipios, excluyendo así a los demás cantones de la declaratoria de emergencia, como fueron: La Cruz, Guatuso, Sarapiquí, Pococí, Osa, Golfito y Corredores, además de los distritos de Aguas Zarcas, Cutris, Peñas Blancas, Pocosol y Río Cuarto, (mapa 2).

Esos dos municipios, contienen características diferenciadas a nivel poblacional. Upala con una proyección al año 2016 de 51.198 habitantes y Bagaces solo con 22.678 según datos del INEC (2011), demostrando la mayor concentración de personas que habitan en el primero, remarcando una presión más alta en este cantón en cuanto a las necesidades para la respuesta a desastres.

Dado el impacto provocado por el paso del huracán Otto por territorio costarricense, de las 7425 personas que requirieron atención en albergues, en Upala se abrieron 17 y en Bagaces 5 (CNE, 2017). Elementos importantes a destacar es el funcionamiento espontáneo de los albergues en el cantón de Upala, provocando el despliegue de acciones posteriores para el control y atención adecuada de estos, por parte del Poder Ejecutivo (CNE, 2017), de acuerdo al marco legal nacional, esa debe ser una acción propia de los Comités Municipales de Emergencias (CME). Sin embargo, para el caso en específico las presiones sobrepasaron las capacidades locales para la atención de la emergencia, por lo que la intervención del Poder Ejecutivo se realiza de manera necesaria y oportuna, según lo manifiestan autoridades y funcionarios municipales (Villalobos y Vargas, 2017).

## Mapa 2 Territorios incluidos en la declaratoria de emergencia



Fuente: SIE – CNE, 2017 con base en el Decreto de Emergencia N° 40027.

En cuanto a daños y pérdidas, de acuerdo al levantamiento de la información del Plan General de la Emergencia (CNE, 2017), se registra para el cantón de Upala \$38.422.299 y Bagaces un total de \$19.738.193.486,13.

Dentro de las acciones operativas, en el informe final presentado por la jefatura de Operaciones de Emergencias de la CNE, a cargo del señor Walter Fonseca, se establece que la coordinación con los municipios se realiza aplicando el manual de procedimientos operativos municipales de emergencia. Este proceso inicia con la depresión tropical que afectaba a la Zona Sur, convocando al COE con información sobre el estado de situación y el giro de instrucciones, las que poco a poca van escalando conforme las alertas varían, según lo comentado en la entrevista, (Fonseca, 2017). Destacar que la hora de contrastar ese manual con el del COE algunos criterios se contraponen, además llama la atención que ambos documentos indican fecha 2005, cuando la nueva Ley No. 8488 entra a regir en el 2006, y como se indica en la sección de 2 de este informe, ese marco legal conllevó cambios significativos en el manejo y control de las operaciones de emergencia.

### *b.2. Responsabilidades sectoriales*

Como se menciona, la Ley No. 8488 contiene una serie de disposiciones para la adecuada atención de las emergencias, agrupadas alrededor del artículo 15, donde se establecen las competencias extraordinarias de la CNE y que se detallan en artículos



posteriores, y cuya instancia de coordinación quedo establecida en dicha ley en el artículo 10, inciso b, como el COE.

Sin embargo, las responsabilidades y competencias de cada institución que componen el COE no están reguladas en esta ley, y cada una se rige de acuerdo al marco de legalidad con el que fueron creadas, se regulan y amparan. Por lo tanto, las funciones en caso de responder a emergencias son básicamente, las mismas que hacen en tiempo normal solo que bajo condiciones extraordinarias. De acuerdo a los informes y entrevistas cada una de ellas, cumplen con su mandato, aunque los tiempos de ejecución de cada una variaron de acuerdo a su propia inercia institucional, la cual es muy variopinta. Pero también influyo al apoyo que cada jerarca había brindado en tiempo de paz para que en tiempo de crisis la respuesta fuera eficaz y eficiente.

Lo anterior es importante destacarlo por qué las instituciones de respuesta típicas, como es de esperar, poseen una mayor capacidad de reacción, pero en las otras su accionar en condiciones de emergencia evidencia una muy variada capacidad, la cual estuvo determinada por las acciones de preparativos realizada por la institución en tiempos normales y, no se hace referencia a los días previos al impacto del huracán.

Algunas de las instituciones entrevistadas no tienen salas de crisis acondicionadas, sus comités de emergencias son de muy reciente creación y son por recargo de funciones, no tienen protocolos o procedimientos para responder a emergencias, solo por mencionar algunas dificultades. Es sustancial aclarar que existe una diferencia importante en contar con un plan de evacuación del edificio y otra, es la capacidad para ejecutar los mandatos para responder orgánicamente dentro de la administración pública a un desastre o emergencia.

Dentro del SNRG y su presentación a nivel del COE, surge un elemento particular en el manejo de la emergencia y es la injerencia del poder político dentro de las acciones propias del COE. La Ley No.8488, establece a esta instancia de coordinación como el máximo ente técnico-operativo, integrado por la representación de una persona propietaria y otro suplente designada por el máximo jerarca de las instituciones que lo componen bajo la coordinación de la CNE; todas ellas agrupadas en tres niveles: el COE básico, el pleno y el ampliado. Sin embargo, para efectos de la atención de Otto surge una sustitución en el mando de las acciones de primera respuesta, como uno de los principales elementos percibidos por las instituciones y los gobiernos locales, con algunas características que hacen destacar la experiencia.

En el ámbito sectorial-institucional, se destaca la presencia del Presidente de la República, en la coordinación del COE y una fuerte representación del Consejo de Gobierno en esa instancia. Estos elementos demarcan una estructura de mando importante con ventajas para la gestión de recursos más eficaz y expedita (Alfaro, 2017). Esta situación es percibida de manera muy clara y recurrente por las instituciones permanentes e integradas en los diversos niveles del COE.

A razón de esta última afirmación, se denotan desventajas y es la excesiva participación de un Poder Ejecutivo, que diluye las capacidades institucionales, establecidas en el artículo 10 inciso b, de la Ley No.8488, y de rectoría de la CNE también establecida en esa misma ley (Alfaro, 2017). Esta injerencia provoca que los representantes oficiales

ante COE no pudieran operar con libertad técnica al tener en muchos casos a los máximos jefes de sus instituciones, los que sin conocimiento especializado en el manejo y control de operaciones de emergencia empezaron desde la instancia del COE a realizar improvisadas gestiones.

Esta inusual circunstancia fue explicada por algunas de las instituciones, por el bajo perfil que el presidente de la CNE exhibe durante esa emergencia, lo que obliga al Poder Ejecutivo a asumir con mayor contundencia (Bell, 2017) pero que a su vez altera los procedimientos y protocolos establecidos.

### *b.3. Responsabilidades institucionales*

En la entrevista a los representantes de la Cruz Roja Costarricense (CRC), y el Cuerpo de Bomberos (CB), resulta evidente el notable trabajo que ambas instituciones despliegan, ampliamente difundida por los medios de prensa. Sin embargo, lo más interesante desde la perspectiva teórico-académica es la diferencia operativa de cómo se aborda el manejo y el control de las operaciones de emergencia entre estas dos instituciones.

La CRC con el propósito de mantener un adecuado control de las operaciones y seguimiento de las acciones institucionales, activa su sala de crisis de forma permanente desde el 22 de noviembre hasta el 4 de diciembre en horario 24/7, y posterior al 4 y hasta el 15 de diciembre del 2016 se activa con un horario diurno de 12 horas, para el monitoreo y coordinación de las acciones de acopio y envío de ayuda humanitaria a las zonas afectadas. Paralelo a esto se activan los nueve Centros Coordinadores de Operaciones Regionales (CCO), en que la institución tiene dividido el país, los que mantienen el mismo horario de la sala de crisis, encargándose de gestionar los incidentes y acciones propias de cada región. En otras palabras, la CRC aborda la respuesta de forma horizontal desconcentrando las operaciones y empoderando a las estructuras regionales y locales.

Por otro lado, el CB lo enfrenta de forma vertical, concentrada desde una instalación de mando de reciente construcción, equipada y acondicionada para ese fin, el edificio bautizado como “F5” ubicado en Santo Domingo de Heredia desde donde se controlan todas las acciones bajo el esquema del Sistema de Comando de Incidentes (SCI). Posteriormente, ambas instituciones montaron bases de operaciones locales una en Upala, la del Cuerpo de Bomberos donde un comandante de incidente gestiona todo el accionar y la otra en Bijagua, de la Cruz Roja que funciona más como base de apoyo logístico institucional, lo cual les permite operar con mayor libertad a ambas, pero con poco contacto y coordinación entre ellas dos a ese nivel (Acosta, 2017).

Las acciones del PANI, fueron interesantes por pasar casi desapercibidas por los medios de comunicación y la población en general. Por ejemplo, el envío de recursos especiales para niños que a otras instituciones se les complica su adquisición o no son donados de forma regular como son ropa y alimentación especial, así como pañales. Luego haber brindado soporte emocional a las personas, familias, niños, niñas y adolescentes de la Comunidad de Upala, así como la coordinación con diferentes instituciones para asistir a las familias y los hijos (as) de los servidores públicos afectados, en el ámbito local. Finalmente, una vital, la coordinación con las direcciones regionales para proteger a las personas menores de edad en los albergues, en los casos que lo ameritó.

Del análisis de informe del AyA, surgen algunos datos interesantes, una pronta activación de la sala de crisis institucional tanto a nivel central como regional. Ellos debieron intervenir debido a los daños ocasionados por el evento en los acueductos, principalmente los sistemas administrados por Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) a pesar de que no eran responsabilidad institucional en las Regiones: Brunca, Caribe, Huetar Norte y Chorotega. Luego la operación permanente del Laboratorio Nacional de Aguas para monitoreos de control en la calidad del agua de forma constante.

Las operaciones llevadas a cabo por AyA se dividieron básicamente en 3 etapas: 1era, conformación de grupos técnicos para la valoración de sistemas, 2da, rehabilitación inmediata de los sistemas más afectados, 3era, valoración de los sistemas rehabilitados de forma temporal para incluir la reconstrucción de dichos acueductos dentro del plan de inversión del decreto de emergencia. Lo anterior implicó la confección de una matriz para disponer de información actualizada de las comunidades afectadas, permitiendo una evaluación de 78 sistemas de agua, 59 de estos se rehabilitaron en las primeras 72 horas, los 19 restantes fueron comunidades a las que se facilitó agua potable vía vehículos tipo cisterna. Una vez identificados los sistemas con afectaciones mayores, se asignaron equipos técnicos de manera permanente para la rehabilitación de los mismos, enfocados en realizar mejoras temporales que solventaran problemas de infraestructura que impedían el abastecimiento de agua potable en esas comunidades (AyA, 2016).

En el análisis de la CCSS, se destaca enviar la Unidad Médica Móvil a la zona. A inicios de 1984, la institución crea el Programa Institucional de Emergencias (PIE) cuyo accionar principal está enfocado en los preparativos y la respuesta ante emergencia y desastres. Este programa poco a poco se fue fortaleciendo y consolidando de forma tal, que pasa de un funcionario a tiempo parcial en sus inicios a seis a tiempo completo hoy en día. En el 2016, el PIE pasa a llamarse Centro de Atención de Emergencias y Desastres (CAED), siendo un órgano adscrito a la Gerencia Administrativa de la CCSS, que cuentan con la autonomía para crear políticas, procedimientos y protocolos, decisión que les permite operar con mayor flexibilidad y autonomía durante la atención del Huracán.

A mediados del año 2016, la CCSS adquiere una Unidad Médica Móvil por un valor inicial de USD \$720,000.00, a fin de poder reaccionar con rapidez a necesidades de atención médica especiales como las producidas por un desastre a nivel nacional. Pero se aprovecha la coyuntura y este es integrado a una estrategia internacional desplegada por la Organización Mundial de la Salud denominada EMT por sus siglas en inglés de *Emergency Medical Teams*, que se define como:

Equipos de profesionales de la salud que proveen cuidado clínico a poblaciones afectadas por emergencias y desastres y apoyo a sistemas locales de salud. Pueden ser tanto de gobiernos (equipos civiles y militares) como de organizaciones no gubernamentales y su respuesta puede ser nacional o también internacional. (EMT: Bases Conceptuales y Operacionales. OPS/OMS. 2016)

La CCSS estaba en el proceso de selección, reclutamiento y capacitación de los recursos humanos necesario para la operación apropiada del EMT nacional cuando Otto es

declarado. Así que rápidamente se moviliza a la zona y si bien no trabaja a toda su capacidad el mensaje de la institución fue fuerte y claro y resulto evidente para la ciudadanía. Esta prueba en el terreno provoca que la institución agilizará los procesos de certificación internacional lo cual se logra en el año 2017 siendo el primer equipo EMT tipo uno de la región latinoamericana en lograr esa certificación (Vílchez, 2017).

Instituciones que destacan en la participación de la atención de la emergencia, la presencia del Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (CONADIS), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), que actuaron en la atención y seguimiento de poblaciones específicas, pero que plantean retos a nivel de planificación para ser considerados en futuros eventos (Fonseca, 2017), dado que ninguna pertenece al COE.

La atención de migrantes, según la entrevista desarrollada al jefe de Operaciones de la CNE, Walter Fonseca y de la Cruz Roja Edgardo Acosta, se efectúa en los centros de atención de migrantes en el cantón de La Cruz, en la Zona Fronteriza, dándole el cuidado a estas poblaciones presentes en la emergencia (Fonseca, et Acosta, 2017).

Un ejemplo del despliegue nacional ante el huracán Otto es el resumen de las operaciones aéreas que se llevaron a cabo del 22 de noviembre al primero de diciembre del año 2016, tal y como se presenta en el cuadro 1. Lo destacable es que para un país que se ha caracterizado por disponer de pocos recursos aéreos, alcanzar 29 aeronaves y movilizar más de 134 toneladas en 10 días es un logro muy importante (Romero, 2017).

**Cuadro 1**  
**Cantidad de viajes en aeronaves durante la emergencia**

Origen	Numero de Aeronaves	Cantidad de		Carga Transportada en toneladas	Horas de Vuelo
		Misiones	Pasajeros		
<b>SVA(1)</b>	9	84	100	25	209,6
<b>Panamá</b>	4	192	356	75,15	102,1
<b>EE,UU</b>	3	52	58	16,4	29,7
<b>Privados</b>	13	52	26	18	21,2
<b>Totales</b>	<b>29</b>	<b>380</b>	<b>540</b>	<b>134,55</b>	<b>362,6</b>

(1) Servicio de Vigilancia Aérea del Ministerio de Seguridad Publica, Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia (2017) a partir del oficio No. 0079-CMT-SVA-2017.

#### *b.4. Responsabilidades locales*

En el ámbito municipal, la autonomía es uno de los principales elementos que interfiere en los niveles de ejecución de acciones en el ámbito local, que detallan la particularidad en la transferencia de competencias en materia de atención y respuesta a emergencias, esta se define como,

“autonomía política o de gobierno es la potestad de un ente público menor de fijarse sus propios fines, objetivos y metas, consecuentemente surge un conflicto entre este grado de autonomía y algunas de las potestades propias y típicas de la tutela administrativa en manos del ente director o ente público mayor (Estado).

Conforme ascendemos en los grados de autonomía descendemos en la intensidad de la tutela administrativa” (Jinesta, 2013).

Mientras que la Ley No. 8488, en el artículo 10 inciso c, indica:

Comités regionales, municipales y comunales de emergencia: Instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, municipal y comunal. Por medio de ellos, la Comisión cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres. Se integran con la representación institucional o sectorial de los funcionarios con mayor autoridad en el nivel correspondiente. Las organizaciones no gubernamentales, las privadas, las locales y comunales, definirán su representación por medio de la autoridad interna de cada una de ellas.

En el caso de los comités municipales, la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal.

En resumen, los preparativos y la respuesta a desastres deben ser gestionados en primera instancia por el ámbito municipal/local, donde la CNE brinda apoyo y seguimiento. Ese artículo plantea que la coordinación se realiza en cuatro sectores: público, privado, no gubernamental y sociedad civil; por lo que en la estructura local se debe dar la articulación de las instituciones para la atención y respuesta a la emergencia y la participación de funcionarios institucionales y municipales en las acciones que se requieran.

En el caso de Upala, de acuerdo a lo planteado por el alcalde en una entrevista realizada por la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI), comenta que las acciones municipales inician desde el 22 de noviembre con la comunicación de la alerta amarilla, a través de la convocatoria del CME y la realización de una serie de reuniones para la preparación ante la llegada del huracán Otto, solicitud de suministros y activación de comisiones. Toda esta coordinación se realiza, pero se manifiesta como una acción “desconcentrada de la CNE” (Bosco, 2016). Es trascendental destacar que desde el día 21 de noviembre existía una alerta amarilla generalizada para el territorio nacional, y para el día 22 ya el cordón fronterizo norte estaba en alerta roja.

Para el día que se presenta el evento, el CME comunica a los habitantes del cantón evacuar la zona, colocando a disposición buses, que permitieran el traslado de las personas, incluyendo zonas fronterizas. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de casa a casa, perifoneo, anuncios y otros, en algunos casos fue imposible la evacuación al 100% de la población del cantón (Bosco, 2016), pero resulta una acción importante en la reducción de víctimas mortales en la zona.

Durante el impacto del evento y dada su magnitud, se evidencian importantes brechas a nivel municipal y comunal para atender la emergencia y valorar lo ocurrido, por lo que el

Gobierno Central interviene en la coordinación local. Para algunos es percibido como un elemento de injerencia central por la falta de acciones coordinadas para la respuesta a la emergencia, para otros como una acción atinente por la magnitud de los daños que sobrepasaron las capacidades municipales para atender la emergencia, aspecto que fue claramente manifestado por la vicealcaldía de Upala y la unidad de Planificación del cantón (Villalobos et. Vargas, 2017). Pero que denotan un insuficiente trabajo de coordinación previa que hubiera permitido una respuesta mucho más oportuna como fue el caso del municipio de Bagaces.

En el caso de Upala se da una diferencia respecto a Bagaces, el primero sufre una afectación en la cabecera del cantón por la omisión de criterios técnicos en temas como el uso y ordenamiento del territorio (Villalobos, 2017), enfocados principalmente en la ausencia de una planificación municipal; mientras que la afectación en el cantón de Bagaces se limita a una zona alejada al centro del cantón (Quijano, 2017), aunque no deja de ser un evento relevante. Pero que determinan respuestas diferenciadas al suceso y por lo tanto un nivel de atención desde el COE y el nivel político muy desigual entre ambos cantones, que da como resultado una atención mediática particular.

En el caso del cantón de Bagaces, durante la entrevista al alcalde de este cantón, manifiesta que, a pesar de no conocer bien organización local para la atención de emergencias, son grupos con mucha experiencia organizacional que les ha permitido desempeñarse de forma continua en el tema de las emergencias (Quijano, 2017). Así que el alcalde, reconoce en la entrevista realizada que su accionar fue más adecuado por la ayuda que el Comité Municipal de Emergencia le brinda, dada la larga historia de trabajo y preparación que el CME posee. Esta continuidad, le permite al alcalde poder asumir un liderazgo más notorio a nivel local y comunal, enfocar la atención inmediata a las poblaciones afectadas y el establecimiento de alianzas estratégicas para atender la situación (Quijano, 2017).

Otro de los elementos a mencionar es la coordinación interinstitucional/sectorial desplegada con el evento, donde surgen de nuevo diferencias significativas, Upala con importantes oportunidades de mejora y Bagaces que, aunque con las dificultades propias de la magnitud del evento, un consolidado comité de emergencias permite una mejor reacción. Esto lleva a ambas municipalidades a requerir de la acción de una serie de instituciones presentes en el cantón, pero cuya participación se desarrolla de manera activa dentro de la atención propia de la emergencia, pero con diferentes resultados. En el tema, es importante resaltar la participación de las ayudas basadas en alianzas público-privadas y público-público, ejemplos de ello fueron: la presencia de otras municipalidades brindando maquinaria y ayudas para lograr el restablecimiento de las condiciones básicas, y de empresas privadas ofreciendo su colaboración en las labores de rescate; de instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad en la atención de personas afectas en el cantón de Bagaces (Quijano, 2017) y RECOPE en la atención y limpieza de la red de alcantarillado del cantón de Upala con maquinaria especializada para la limpieza de poliductos (Bell, 2017), denotando así un alto compromiso con el nivel local para la atención de emergencias.

#### *b.5. Dificultades para la respuesta y la atención*

Una dificultad claramente manifestada por el director del IMN, es que el país debe contar con un radar propio que le permita afinar mucho mejor el pronóstico meteorológico, y por lo tanto poder notificar con más tiempo y exactitud a los cuerpos de emergencia, a la población y a las instituciones de los peligros hidrometeorológicos en momentos dados. Por ejemplo, para Otto usaron información parcial del radar de Nicaragua.

El segundo, surge de la entrevista a los jefes de operaciones de la CNE, la Cruz Roja y el Cuerpo de Bomberos, la directora de Gestión del Riesgo de la CNE y el representante de RECOPE ante el COE, es el hecho de que la instancia nacional responsable de coordinar la atención de una emergencia sobre todo “las nacionales” no disponga de las instalaciones físicas mínimas, mucho menos la infraestructura para una adecuada toma de decisiones, en otras palabras la CNE no dispone de una sala de crisis, lo cual resulta en una gran oportunidad de mejora. Esto explica porque las diferentes conferencias de prensa del Presidente de la República y su gabinete, se desarrollan en espacios estrechos y poco acondicionados, específicamente en un pasillo de la CNE.

Y el tercer elemento de dificultad a destacar, es que el país apostó por una estructura de respuesta con un alto perfil político partidario. La CNE está integrada por once funcionarios del más alto nivel, pero de nombramiento político, como lo establece el artículo 17 de la Ley No.8488 cuando indica:

La Junta Directiva de la Comisión estará integrada por los siguientes miembros:

- a) Un presidente de reconocida capacidad gerencial y, de preferencia, con amplia experiencia en gestión del riesgo, quien será designado por el Poder Ejecutivo, vía decreto, y presidirá la Junta.
- b) Los Ministros de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Ambiente y Energía, los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Instituto Nacional de Seguros (INS), así como un representante de la Cruz Roja, designado por esta misma organización.

En caso de ausencia justificada, los ministros serán sustituidos por los viceministros respectivos. Los Presidentes Ejecutivos del IMAS y del INS serán sustituidos por los gerentes generales.

Los integrantes de la Junta Directiva ejercerán sus cargos por períodos de cuatro años, contados a partir del 8 de mayo del año en que se inicia el período presidencial referido en el artículo 34 de la Constitución Política.

Salvo el representante de la Cruz Roja, todos los mencionados en el artículo 17 anterior, están de paso por la institución, lo cual limita las posibilidades de mantener el aprendizaje y cada emergencia es una cosa nueva para ellos. El personal de planta, los funcionarios, son de una capacidad y experiencia notable, pero con frecuencia marginados en la toma de decisiones por los recién llegados, (Picado 2017).

La conformación de la Junta Directiva, que pretendía darle un alto nivel a la institución en la práctica se convierte en un aprendizaje costoso para el país al tener que iniciar nuevamente con las curvas de aprendizaje a los grandes tomadores de decisiones, en las complejidades propias del manejo y control de operaciones de emergencias de forma

intensiva en los momentos antes del impacto o durante el. Recordando que la Junta Directiva de la Comisión no tiene labores medulares asignadas en la Ley No. 8488 para la atención de la emergencia, son más bien para el direccionamiento político-estratégico.

Esta acción puede ser muy frustrante cuando el COE está integrado por los especialistas institucionales algunos con gran experiencia y trayectoria en la temática, (Vallejos 2017). Además, es la instancia que como se indica antes es la máxima autoridad técnico operativa de acuerdo a la Ley No. 8488; pero cuando esta es sustituida por el Consejo de Gobierno en pleno, las acciones, visiones y prioridades, dificultan las capacidades institucionales, (Bell, 2017).

En la entrevista a la directora de gestión del riesgo de la CNE (Vallejos, 2017), indica que al contrario de la opinión generalizada, tener la permanente presencia del Presidente de la República en la institución genera durante el proceso pérdida de control, dado que si bien ayuda en la resolución de algunas situaciones puntuales, poco a poco la institución nacional (rectora del SNGR por ley) y el COE se diluyen ante el peso propio del Poder Ejecutivo.

El otro problema apuntado son los comités municipales de emergencia. Como se indica anteriormente, la Ley No. 8488 en su artículo 10 inciso c, indica: "... la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal..."

Esta medida que claramente busca la descentralización de la gestión de la emergencia, en la práctica provoca que la CNE pierda el control dado que primero la gestión municipal es autónoma por ley y segundo el Alcalde es un funcionario de elección popular, por lo que no es posible para la CNE presionar o incluso obligar cuando sea requerido a la municipalidad para que acelere, realice o cumpla una acción, más allá de lo que el Código Municipal pueda establecer, o tras la invocación de otros marcos jurídicos comúnmente complejos y lentos. Esta situación se vio reflejada durante el huracán Otto, con el enfrentamiento entre el alcalde de la ciudad de Upala y el presidente de la CNE y las consecuencias de esto a lo largo del manejo de la crisis, lo que inclusive provoca la presencia de la Vice Presidencia de la República, Ana Elena Chacón, en el cantón de Upala por varios días. Este aspecto que se menciona es parte de esa presencia política que se dio dentro de la atención de la emergencia y que detona brechas existentes en el ámbito local y de capacidades para la articulación de acciones, que deja en evidencia las necesidades de mayor capacidad en la gestión de las emergencias y que podría ser un reflejo de la situación en los municipios en Costa Rica.

La participación del poder político ya sea nacional o municipal no son un problema por definición, porque la literatura especializada, por ejemplo Quarantelli indica la importancia del apoyo político en situaciones de emergencia o desastre, pero las acciones técnicas y operativas que requiere el manejo y control de la operaciones de emergencias, no pueden depender exclusivamente del nivel político, inexperto por definición en estos asuntos, por el riesgo de lo que estas decisiones implican y puedan provocar que las acciones más especializadas no se realicen apropiadamente.



En este elemento sobresale un aspecto importante asociado a los niveles de tensión en la coordinación, al ser un evento no antes vivido, como es el impacto directo a territorio nacional de un huracán, se desatan una serie de acciones nuevas y poco previstas, asociadas a la cultura costarricense, de poca memoria histórica, que plantean retos e incertidumbres al nivel político en los diferentes jerarcas.

Por otro lado, y según el Plan General de la Emergencia ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense (febrero, 2017), se establece que:

Las labores de primer impacto o fase de respuesta inmediata, son acciones ya realizadas, que estuvieron bajo la responsabilidad de la CNE, los comités de emergencia (que incluye a las municipalidades) y las instituciones representadas en el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). No obstante, para esta emergencia en particular, dado que se trató de un evento excepcional, implicó la activación de todo el aparato estatal y la conducción directa del propio Presidente de la República, eso sí, siguiendo el esquema de funcionamiento del COE y la articulación debida hacia los territorios por medio de los comités de emergencia. Igualmente, al nivel local, en muchos lugares de manera espontánea, se articularon al trabajo diversos actores que regularmente no habían participado de la organización, en especial de la empresa privada y de la organización comunal (CNE, 2017).

Esa visión optimista y conciliadora contrasta con lo expresado por los entrevistados, incluso miembros de la CNE y del COE.

La elaboración de una planificación y una evaluación basada en resultados, garantiza una respuesta más dirigida y menos imprevista a nivel local, que debe ser desarrollada y queda en evidencia en el cantón de Upala. En caso contrario, a nivel del cantón de Bagaces, se demuestra una alta capacidad de respuesta comunal para la atención de emergencias, aspecto que es resaltado por el mismo alcalde y que reconoce como un evento que pudo ser resuelto de forma inmediata por la capacidad de disponer de los comités tanto municipal como locales de emergencia, donde destaca la importancia del trabajo previo y la amplia experiencia del Comité Municipal por los muchos años que lleva constituido y activo (Quijano, 2017).

Por último, pero no menos importante otro aspecto que dificulta las acciones para el manejo y control de las operaciones de respuesta local fue la afectación directa del personal municipal. La gran mayoría de los entrevistados destacaron las complejidades de la respuesta al evento al verse afectados la gran mayoría de los colaboradores en el nivel personal a tener sus viviendas inundadas, perder sus enseres o la incertidumbre del eventual peligro a la vida de los seres queridos. Al parecer, esta situación no fue adecuadamente dimensionada y se tarda mucho en brindarles ayuda; esto también genera un retraso en la obtención de información vital para adecuada reacción al evento.

#### *b.6. Información para la atención y respuesta*

Existe mucha información de prensa que presenta diferentes aspectos de la respuesta a la emergencia desde ópticas muy emotivas y sentimentales, que, aunque son

importantes, se deben tamizar apropiadamente para valorar a través de ellos los verdaderos problemas de la respuesta al huracán Otto.

Luego están los informes institucionales que explican las actuaciones y claramente las justifican, sin mayor detalle en la crítica constructiva. También hay algunas recopilaciones de la CNE básicamente con el objeto de respaldar el decreto de emergencia y su posterior Plan General de la Emergencia; sin embargo, es importante destacar que no existe a la fecha la preparación de un informe unificado y de análisis post incidente que permita generar un estudio a profundidad y objetivo de la respuesta para identificar oportunidades de mejora, en el ámbito nacional. Posiblemente, a lo interno de cada institución se trabajen esas oportunidades. Pero con el objetivo primordial de evitar la crítica mal sana o mal intencionado que afloran durante la atención a la emergencia, estas oportunidades no salen a luz pública y mucho menos para ser citados en informes públicos como este. Se logra el acceso a una presentación en *Power Point* que fue presentada el COE en algún momento posterior el fenómeno que resumen las lecciones aprendidas y que se incluyó en este informe, pero su lectura denota una displicente actitud.

Uno de los aspectos, referentes a los informes técnicos, es lo percibido por la Municipalidad de Upala, la cual recurre posterior a la emergencia a solicitar el apoyo a la Universidad de Costa Rica. Este apoyo se da en la interpretación de informes técnicos para el manejo de una estrategia coordinada a nivel local con las instituciones públicas presentes en el cantón, lo cual conlleva a la elaboración de un plan el cual se espera que sea aprobado por las respectivas autoridades locales y se evite que el tema de la gestión del riesgo se permee por aspectos de carácter político y obedezcan más a acciones técnicas y operativas, (Villalobos, 2017).

Finalmente, el problema del manejo de la información y como le llega esta a los gobiernos locales, reiteradamente, se menciona la mucha cantidad de comunicados formales e informales y por muy diversos medios de comunicación, pero se plantea la necesidad de contar con la información oficial para el manejo y toma de decisiones a nivel táctico-operativo y político-estratégico, donde se espera que sea través de la CNE como ente rector, la que canalice esa información.

#### *b.7. Desafíos institucionales*

A nivel institucional y municipal se plantea por medio de las entrevistas realizadas y la información recopilada los siguientes desafíos:

1. Mejorar los mecanismos de manejo y control de operaciones de emergencia, que establezca con mayor claridad el qué y el cómo se debe trabajar en procesos de crisis, especialmente dejando claridad en los niveles de coordinación y de estructuras que se requieran para la misma sobre todo en las instituciones cuyo accionar diario no es la respuesta a emergencias.
2. Un Poder Ejecutivo mejor orientado en el subsistema nacional de respuesta a emergencia y capacitada en la toma de decisiones en situaciones de emergencia y manejo de recursos expeditos a través de las diversas figuras técnico-operativas establecidas por la Ley No. 8488.

3. El músculo institucional nacional en la primera respuesta, se destaca una alta capacidad de atención en el manejo de la emergencia, pero de forma aislada, lo que conlleva a la necesidad de afinar aún más los mecanismos de coordinación interinstitucional, así como al interno de las instituciones sobre todo en las instituciones cuyo accionar diario no es la respuesta a emergencias.
4. La necesidad de fortalecer el nivel político y técnico operativo de las organizaciones municipales y locales existentes en los gobiernos locales, mediante el trabajo conjunto con ellas para generar capacidades que respondan de manera adecuada a la preparación y atención de las emergencias, manejo logístico de bodegas, albergues y el mejoramiento de instalaciones para la toma de decisiones, para monitoreo y vigilancia y la coordinación interinstitucional (COE/CCO/SCI).
5. El involucramiento de las comunidades a nivel local, en el manejo de la emergencia, esto como elemento clave de información y accionar local para que trascienda, más allá de acciones de carácter municipal.
6. Fortalecimiento de las alianzas público-privadas y público-público, en la atención de emergencias. Existen experiencias a raíz del huracán Otto que demuestran una rápida y alta capacidad de manejo de la situación, a partir del involucramiento y coordinación entre diferentes actores del SNGR.
7. Considerar con especial cuidado cuando el personal local de respuesta a emergencias y desastres es afectado por el evento.

#### *b.8. Percepción final*

La gran mayoría de los entrevistados y los documentos revisados son claros en indicar que la movilización de aparato estatal, sector privado y sociedad civil en general fue impresionante; las historias de valor, desprendimiento y respaldo son constantes referentes. Lamentablemente, por razones de espacio, tiempo y el tipo de informe no podemos indicarnos todas, y esto a pesar de haber escogido solo una pequeña muestra de algunos actores estatales o de servicio público, sin lugar a dudas a manera de ampliar esa muestra las apasionantes historias se multiplicarían.

Constatar como la Nación en su sentido más clásico se vuelca en la ayuda de quien más lo necesita, cuando toneladas de alimentos de los más variados tipos y calidades fueron donados, de cómo los servidores públicos se mantuvieron en sus puestos al servicio de los más necesitados muy a pesar de haber sufrido la pérdida de sus propios bienes, de los miles de voluntarios que tanto a nivel personal como empresarial se inscribieron, llamaron o se presentaron para servir y apoyar, y otras tantas manifestaciones de solidaridad, que demuestran que los costarricenses siguen siendo un pueblo fraterno y contrastan con la impresión que dejan los medios de prensa.

Muchos temas se quedan en el tintero, y todos de gran valor y necesaria reflexión de cara a futuros eventos, manejo psicosocial de servidores y servidos, capacidad y medios apropiados para comunicar a la población eventos de este nivel, fortalecimiento de la resiliencia del sector privado, conciencia pública en la temática, alianzas público-privadas y público-público, incluidas las intermunicipales y otros tantos más, iguales y no menos importantes, que deberían algún día ser también desvelados con detalle.

## 5. Bibliografía

### **Artículos medios de comunicación**

Cascante, Sharon. 2017. Atención de huracán Otto brinda certificación internacional a la Caja. Prensa libre.cr. 20 de febrero de 2017, <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/103548/atencion-de-huracan-otto-brinda-certificacion-internacional-a-la-caja>

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres del Sistema de Naciones Unidas. Terminología. ONU/EIRD, tomado de <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>

Preparación para evacuar las barras en Limón salvó vidas ante paso de Otto. En [http://www.nacion.com/sucesos/desastres/Preparacion-evacuar-barras-Limon-ciclon\\_0\\_1607039307.html](http://www.nacion.com/sucesos/desastres/Preparacion-evacuar-barras-Limon-ciclon_0_1607039307.html)

Gobierno declara emergencia por Huracán Otto. En <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/11/gobierno-declara-emergencia-por-huracan-otto/>

### **Informes técnicos**

Acueductos y Alcantarillados. (s.f.). Presentación técnica: Líneas vitales, huracán Otto. Gobierno de la República de Costa Rica.

Acueductos y Alcantarillados. (diciembre, 2016). Informe Huracán Otto comunidades afectadas y rehabilitación en el país. Subgerencia de Sistemas Comunales. Gobierno de la República de Costa Rica.

Benemérito Cuerpo de Bomberos. (2016). Presentación de Informe de Atención, Huracán Otto.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (febrero, 2017). Plan General de la Emergencia ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense. Decreto de emergencia No. 40027. Gobierno de la República de Costa Rica.

Cruz Roja Costarricense. (febrero, 2017). Huracán Otto.

Patronato Nacional de la Infancia. (s.f.). Evaluación de acciones del PANI ante el huracán Otto. Comisión Institucional de Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias. Gobierno de la República de Costa Rica.

Ministerio de Seguridad Pública. (mayo, 2017). Informe sobre operación de aeronaves y personal de ayuda humanitaria. Departamento de Operaciones Aeronáuticas, Dirección de Vigilancia Aérea.

## **Entrevistas**

Acosta, Edgardo. Director de Operaciones de la Cruz Roja Costarricense. 10 de abril de 2017.

Alfaro, Maureth. Punto Focal Nacional de la Organización Panamericana de la Salud para Desastres. 25 de mayo de 2017.

Alvarado, Milton. Gestión de Operaciones, Ministerio de Seguridad Pública. 26 de mayo de 2017.

Bell, Ricardo. Miembro del COE, Refinadora Costarricense de Petróleo. 26 de mayo de 2017.

Castro, Javier y Alvarado, Juan Guillermo, Benemérito Cuerpo de Bomberos. 05 de mayo de 2017.

Castro, Marvin. Miembro del COE, Patronato Nacional de la Infancia. 22 de mayo de 2017.

Fallas, Juan Carlos. Director General del Instituto meteorológico Nacional. 04 de abril de 2017.

Fonseca, Walter. Jefe de Operaciones de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. 10 de abril de 2017.

Romero, Ismenia. Vigilancia Área, Ministerio de Seguridad Pública. 26 de mayo

Picado, Carlos. Jefe de la Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. 19 de abril de 2017.

Obando, Allan. Vigilancia de Fronteras, Ministerio de Seguridad Pública. 26 de mayo de 2017.

Vallejos, Sheily. Directora de Riesgo de Riesgos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. 19 de abril de 2017.

Vargas, Vanessa. Vicealcaldía Municipalidad de Upala. 02 de mayo de 2017

Vilchez, Mario. Facilitador metropolitano del Centro de Atención de Emergencias y Desastres (CAED) de la CCSS y responsable del equipo EMT. 05 de abril de 2017.

Villalobos, Javier. Planificación Municipalidad de Upala. 02 de mayo de 2017.

Quijano, William. Alcaldía Municipalidad de Bagaces. 02 de mayo de 2017.

## **Leyes y reglamentación**

República de Costa Rica. 2006. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N°8488. Procuraduría General de la República.

### **Otros materiales**

Asociación Nacional de Alcaldías e Intendentes. 2017. Entrevista al alcalde de la Municipalidad de Upala, Juan Bosco Acevedo Hurtado. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=woc-GGO4qsl&t=4s>

Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Historia. <http://www.bomberos.go.cr/academia-historia/historia-antigua/>

Benemérita Cruz Roja Costarricense. Historia. [http://www.cruzroja.or.cr/?page\\_id=67](http://www.cruzroja.or.cr/?page_id=67)

Centro de Operaciones de Emergencias. (s.f.). Presentación lecciones aprendidas de las instituciones de primera respuesta, COE básico.

EMT: Bases Conceptuales y Operacionales. 2016. OPS/OMS.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2011). Proyecciones de población según provincia, cantón y distrito al 30 junio de cada año 2011-2016.

Jinesta, E. 2014. Administración Pública Municipal (Costa Rica). Revista de Ciencias Jurídicas No. 135, Setiembre- noviembre 2014.

Molina, C. Compilador. 2016. "Aproximación al análisis de operación del Instituciones públicas: Emergencia derivada del paso del Huracán Otto. UCR inédito

Quarantelli, E. L. 1979. Studies In Disaster Response And Planning. (Final Project Report # 24, Contract DAHC 20-72-C0301). University of Delaware: Disaster Research Center.

Perry, R. 1995. The Structure and Function of Community Emergency Operations Centers. Disasters Prevention and Management, Vol.4, No 5. 37-41.

Herman, R. E.1982. Disaster Planning For Local Government. New York, USA: Universe Books.

Perry, R. W. 1991. Managing Disaster Response Operations. In Drabek, T. E. , & Hoetmer, G. J. (Eds.). Emergency Management Principles And Practice For Local Government. (pp. 201-223). Washington, D.C: The International City Management Association.

Wenger, D. , Quarantelli, E. L. , Dynes, R. 1987. Disaster Analysis: Emergency Management Offices And Arrangements. (Final Report on Phase I, Contract #EMW-85-C-1981, Work Unit 2651F). University of Delaware: Disaster Research Center.

Comfort, L. K. 1988. Designing Policy for Action: The Emergency Management System. In Comfort, L. K. (Eds.). Managing Disaster Strategies and Policy Perspectives. (pp. 3-21). USA: Duke University Press.

Rosenthal, U. , Hart, P. , Van Duin, M. , Boin, Arjen. , Kroon, M. , Otten, M. , Overdijk, W. 1994. Complexity In Urban Crisis Management Amsterdam's response to the Bijlmer air disaster. Erasmus University Rotterdam: University of Laiden, Department of Public Administration, Crisis Research Center.

Nudell, M. , & Antokol, N. 1988. The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management. Canada: Lexington Books.

Schneider, S. K. 1992. Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms. Public Administration Review, Vol.52, No 2. 135-145.

Renteria, H. R. 1991. The Oakland Hills Firestorm, After Action Report. City Of Oakland, Office of the City Manager, Emergency Services Division.

## **6. Anexos**

### *Anexo 1: Marco Teórico conceptual*

#### **A. Preparación**

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres del Sistema de Naciones Unidas, ONU/EIRD la define como un ciclo continuo de planeación, organización, capacitación, equipamiento, ejercicios, evaluación y mejoramiento de actividades para asegurar una coordinación efectiva y el aumento de capacidades para prevenir, proteger contra, responder a, recuperar de y mitigar en contra de los desastres naturales, los actos de terrorismo, y otros desastres antrópicos.

En la fase de la preparación, los responsables del manejo de las emergencias desarrollan planes de acción para dirigir o gerenciar, y así contrarrestar los riesgos y tomar acciones para construir las capacidades necesarias para implementar tales planes. Medidas de preparación comunes incluyen:

- a. Planes de comunicación con terminología y metodologías entendibles.
- b. Mantenimiento y capacitación adecuada de los servicios de emergencia, incluyendo a los recursos humanos masivos, como equipos de respuesta comunitarios.
- c. El desarrollo y ejercicio de alertas tempranas combinadas con albergue de emergencia y planes de evacuación.
- d. Mantenimiento de bodegas e inventario de equipamientos para responder a desastres.
- e. Desarrollo de organizaciones de voluntarios entrenados entre la población civil.

#### **B. Respuesta**

La EIRD también indica que la respuesta incluye la movilización de los servicios de emergencia necesarios a la zona del desastre, esto probablemente incluye los cuerpos de bomberos, la policía, los equipos de ambulancias, voluntarios, etc. Un plan de emergencias bien desarrollado como parte de una fase de preparación también permite la coordinación adecuada del rescate.

Pero la respuesta a un desastre de gran magnitud - natural o antrópica - se basa en los sistemas y procesos de gestión de emergencias existentes: el comando de incidentes y el plan de contingencia, su improvisación al momento de la emergencia disminuye la eficacia y la eficiencia de la reacción.

Históricamente, sin embargo, el concepto de lo que actualmente se conoce como “manejo de emergencias o desastre”, se empieza a perfilar a finales de las setenta con las publicaciones de E. L. Quarantelli y más fuertemente, a principios de los ochenta como consecuencia de una profusa serie de documentos y trabajos de investigación. En ellos se intenta aplicar al fenómeno conocido como desastre toda una serie de herramientas académicas, entre otras: lo que James F. Stoner y Edward Freeman en 1994 denominan el proceso administrativo, o sea: Planificación, organización, dirección (liderazgo) y control; e incluso algunos instrumentos de análisis del área de las ciencias políticas.



De forma simple se exploraba constantemente los posibles cursos de acción, procedimientos, sistemas, que permitieran "adelantarse" al proceso de desastre, esta búsqueda surge de la imperiosa necesidad de crear mecanismos apropiados (eficaces y eficientes), para manejar y dirigir la respuesta en los momentos críticos del desastre. Estos mecanismos, tienen como objetivo prioritario permitir que los responsables, tanto técnicos como políticos, tomen las mejores decisiones de entre la confusa y escasa información disponible. Dicho de otro modo, se persigue reducir los niveles de incertidumbre en la compleja toma de decisiones durante el manejo de la crisis. ¿Cómo tomar una decisión? ¿Cuáles eran los mejores procesos para llegar a ella? Eran las preguntas.

Estos mecanismos han tomado muchas formas y se han adaptado a muchas realidades, si bien se denominan comúnmente -sobre todo en los últimos años- Manejo y Control de Operaciones de Emergencia. Lamentablemente, y a consecuencia de la carencia de herramientas metodológicas propias del campo de los desastres, esos conceptos se basaron durante largos años en los principios que las Ciencias Militares habían desarrollado para afrontar algunos problemas de igual índole. La experiencia demuestra que tales problemas no eran tan similares como parecían en un principio y que más bien generaron más desventajas que ventajas.

El Control de Operaciones es un término utilizado en el contexto militar para agrupar todas aquellas acciones que les permitían a los comandantes saber si las acciones sobre el terreno se estaban realizando según lo planeado. Este término fue rápidamente incorporado al lenguaje civil por las personas que manejaban los desastres, muchas de las cuales eran militares en un inicio, así, el término y su significado fue ganando terreno dentro de las operaciones de asistencia que a nivel civil se fueron dando en casos de desastres.

No es hasta finales de los 1970 que el Centro de Investigación para Desastres de la Universidad de Delaware y a solicitud de la Agencia para Preparativos de Defensa Civil (hoy Federal Emergency Management Agency, FEMA) del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, decide estudiar con detalle el Control de Operaciones, el investigador principal de estos estudios fue el científico social Enrico L. Quarantelli. Este indica que:

“...acts as a collection point for information about disaster impact and on the basis of the continued collection of information, tasks can be determined and resources allocated to these critical tasks. It should possess communication equipment which allows the collection of information and assignment of tasks. Its primary function is to provide a central location for the many elements which are involved in disaster planning so that their efforts can be coordinated in an actual operating situation.” (Quarantelli, 1979).

Esta fue de las primeras definiciones que de manera científica se establece, pero para llegar a esta fueron necesarios estudios desde 1963 hasta 1975, en los cuales cerca de 275 emergencias fueron estudiadas y más de 175 fueron desastres declarados. Durante

este tiempo fueron entrevistados responsables y participantes en manejo y control de operaciones de emergencia en EE.UU.

También se observaron muchas operaciones de emergencia en funcionamiento real y simulado. Una de las ideas más importantes que se desprenden de esta amplia revisión, y queda perfectamente plasmada, es la importancia que tiene un adecuado manejo y control de operaciones para lograr una eficiente, eficaz y oportuna atención a las víctimas de una emergencia o desastres en lo que podría llamarse una operación exitosa.

Lo importante del trabajo de Quarantelli fue que establece un punto de referencia, una definición que guiara a posteriores estudios y, más aún, se descubre que eran necesarios mayores estudios en algo que no se le había prestado mucha atención. Inclusive, hoy día falta mucho por hacer, R. W. Perry en su estudio de 1995 indica que: It is surprising that relatively little discussion in the technical literature.

En el trabajo de Quarantelli de 1979, se presentan y explican las seis funciones más importantes que este autor encuentra como elemento común a todas las operaciones de emergencia. Por considerar de suma utilidad y vigencia la clasificación realizada por Quarantelli, se utiliza para este informe como una aproximación académica a la problemática. Este autor indica que: At least six different major tasks are typically carried on .... They are the following: coordination, policy-making, operations, information gathering, dispersal of public information and hosting visitors. (Quarantelli, 1979).

#### *a. Coordinación*

Aunque todas las funciones identificadas son vitales, la coordinación es la que aparece como la más importante. Esta ampliamente documentado como con frecuencia en la emergencia una institución no tiene conocimiento de lo que la otra está realizando y los funestos resultados que esta descoordinación ha provocado en el manejo de la crisis. Por lo que es vital que todas las instituciones y sus funcionarios operantes en una emergencia sepan exactamente el qué, cómo, cuándo y dónde de las demás agencias, sin embargo, tal y como decía Quarantelli (1987), en otro de sus interesantes trabajos: en situaciones de crisis la coordinación es el problema más que la solución.

El concepto de coordinación lleva implícito el problema del liderazgo y consecuentemente, el problema de la toma de decisiones. Respecto al liderazgo se presentan dos problemas básicos: qué agencia debe liderar y quién debe liderar. En el caso de Costa Rica este problema fue claramente resuelto dado que los artículos 14 y 15 de la Ley No. 8488 indican de forma expresa que es la CNE la agencia líder, a través del COE, artículo 10 inciso b.

#### *b. Policy making*

La segunda función establecida por Quarantelli es la de *policy-making*. Esta palabra es algo difícil de traducir con exactitud por las diversas acepciones que la palabra “política” tiene en español. Por ello, se utilizará sus dos sentidos más amplios:

- El de hacer política en términos partidarios o electorales.
- El de hacer políticas de trabajo, lo que aquí se llamara Planificación Estratégica.

En el primer sentido, el autor establece la necesidad de que los funcionarios de elección popular o de alto rango de las instituciones públicas y privadas involucradas en el manejo de las emergencias/desastres, en cualquiera de sus etapas, sean debidamente considerados. Ellos y ellas deben ser informadas, invitadas a participar y se les debe reservar un adecuado espacio donde sin interferir puedan ayudar. Roger E. Herman expone que:

Your community's legislators will feel responsible and will want to be involved in the response. While the role of legislators cannot be overlooked, we should note that most "high-level" decisions will be made by line personnel directly responsible for the normal operation of the community's government. (Herman, 1982).

En el segundo sentido, Quarantelli se refiere a la planificación estratégica. Es tan importante que incluso algunos autores han indicado que al momento del desastre el trabajo del manejo y control de operaciones de emergencia es básicamente vigilar que los planes se cumplan. Claro está, esto es un extremo, pero en esencia el mensaje es válido. Se debe planificar apropiadamente antes del desastre y no durante el mismo. Se deben elaborar apropiadas políticas de trabajo, manuales de procedimientos, normas de operación y todo un conjunto de disposiciones que guíen a los tomadores de decisión durante la emergencia. Lo ideal sería que todos los anteriores ejercicios de planificación estuvieran contemplados dentro del Plan nacional de emergencia. A este respecto Ronald W. Perry indica:

"... is responsible for ensuring that responder organizations are working together and understand one another's mission and responsibilities. This understanding develops during the planning process and is codified in the comprehensive emergency plan: the plan provides the framework for coordination, specifying assignments, organizational responsibilities, chain of command, and provisions. Within this framework, the commander deals with implementation issues and mobilization problems of the moment; but the foundation of coordination is established before the disaster event". (Perry, 1991).

### *c. Operaciones*

Esta función es más ambigua dado que depende más de las características propias de cada institución. Asuntos como: resolver los problemas inmediatos del manejo logístico y avituallamiento, los albergues, la alimentación de respuesta, el seguimiento a las órdenes de evacuación, asistencia médica, rescate, etc., se contemplan en esta función. Todo está estrechamente relacionado con los planes de trabajo que cada agencia tenga preparado de antemano y como los coordina y comparte con el resto de las instituciones involucradas con el manejo del desastre. Esta función, es consecuentemente más específica en cada agencia. En general se podría decir que: The operations function requires continuous monitoring of the threat and review and reassignment of resources to ensure optimum communitywide response. (Perry, 1991).

Un elemento en el que concuerda la literatura es que los representantes institucionales deben tener la suficiente experiencia y nivel para realizar una labor efectiva. Cuando el

personal no posee la experiencia necesaria o sus niveles son muy dispares se acrecientan notablemente los problemas de coordinación. A este respecto la siguiente cita nos aclara mejor la idea:

A coordinated response is often limited by having low level personnel represent various agencies These individuals are [sic] not only lack adequate knowledge of the resources, domain, and capabilities of their own organization, but suffer from a lack of integration into the decision-making structure of their organization as well. (Quarantelli, 1987).

#### *d. Búsqueda de información*

En esta sección se contemplan el o los sistemas para la captura y proceso de la información desde la(s) zona(s) de la emergencia o desastres hacia los diferentes estamentos de toma de decisiones, y el regreso a esa misma(s) zona(s) de la emergencia o desastres. Esta es la función que se podría asociar para el caso que nos ocupa a las áreas de info-comunicaciones de las instituciones de respuesta dada la forma en que está organizada en Costa Rica. El término comunicaciones en inglés, es mucho más difuso que en español, razón por la cual Quarantelli intento en su informe ser más exacto y preciso utilizando los términos *information gathering*.

En esta función Quarantelli refleja la necesidad de que los gerentes de la emergencia estén “perfectamente” informados de lo que está pasando “en la zona de la emergencia” de su competencia. Información como: la evaluación de daños y análisis de necesidades, amplitud y gravedad de los afectados, acciones tomadas o en proceso, son básicas para poder tomar decisiones e iniciar los procesos necesarios que le darán inicio a la tercera función ya comentada: operaciones. La siguiente cita de Louise K. Comfort, ilustra esta función claramente:

In organizations operating under conditions of uncertainty and complexity, the management of information is critical to their capacity to act effectively. The organization and flow of information regarding the conditions and demands for action from the environment activate the participants in the interdependent emergency management system. Designing procedures for regulating the amount, kind and sources of information transmitted within and between organization engaged in emergency management is central to timely informed choice by organizational decision-makers. (Comfort, 1988).

#### *e. Información pública*

Aquí se presentan dos enfoques diferentes: la información a los medios de prensa en cualquiera de sus versiones y la información a las víctimas potenciales o reales. Esta función -según Quarantelli descubre- interfiere en muchas ocasiones con las otras funciones. La interferencia se puede deber a varios aspectos: la escasa o excesiva importancia que se le concede a los medios de prensa es uno de los más importantes. En ambos casos los resultados son adversos. Veamos en la siguiente cita un ejemplo de ello:

The operational arena is not the only place where the success or failure of crisis management is determined. The way the authorities manage their flows of outgoing information also counts - to an even greater degree. In preparing for and performing during the crisis, many policy-makers and administrators appear to give insufficient priority to this possibly unwelcome but nonetheless essential aspect. They view the mass media exclusively in terms of a nuisance, see press conferences as a necessary evil and devote all their energies and attention to the substance of measures to be taken, meanwhile neglecting their presentation. (Rosenthal, 1994).

Lo mismo sucede con la información que se facilita a las víctimas. Dicha información infra o sobrealora la capacidad de respuesta de los familiares de las víctimas o de la comunidad en general y dificulta el manejo de la situación por parte de los oficiales, no tanto por la lluvia de llamadas telefónicas o por los múltiples intentos de contacto que los interesados realizan, sino por la difusión de rumores.

El control de rumores es una acción a la cual se le tiene que dedicar tiempo y recursos. El ser humano tiende a buscarle explicaciones a su entorno y los desastres no se escapan a esa natural reacción. Si no se ejerce un apropiado control, verdaderas epidemias de rumores cargaran negativamente el ambiente emocional tanto del personal de operaciones de emergencia, como el de los políticos producto de la tensión que se respira a consecuencia de la presión pública. La siguiente cita ilustra mejor esta situación:

Rumor control is another frequently overlooked duty, which can be of crucial importance to the success or failure of the organization's crisis management efforts. It is too often confused with the overall public affairs effort, but this is not correct. Rumor control is employed by the Crisis Action Team to identify and correct false information before it becomes a public affairs problem. This is done on several levels. First, the rumor control person is in close contact with the organization's other employees — those who are not victims of the emergency or directly engaged in the crisis management efforts. Second, rumor control works closely with the victim/family liaison. Finally, rumor control works with public affairs. The focus is to ensure that all interested parties have a point to contact for information. (Nudell et al, 1988).

Una aclaración que algunos autores realizan es que el rumor no es mal intencionado intrínsecamente. Es sólo uno -tal vez el más importante- de los mecanismos que poseen las víctimas tanto potenciales como reales para mantener o volver a reconstruir una realidad que amenaza con desaparecer. Sus vidas, sus familias y hasta sus más preciados bienes están en peligro. Todo esto crea una pesada carga emocional que se libera recreando toda clase de historias, las que no pueden ser confirmadas, pero tampoco negadas dada la deficiente difusión informativa. Según el artículo -que dos años más tarde se convertiría en el libro *Flirting with disaster*- Sandra K Schneider dice:

People emerge from their homes and shelters and begin talking to one another. This facilitates the development of rumors, which often appear to be random and sometimes malicious accounts of disasters. However, rumors serve an extremely important function by transmitting information within the affected population. This information may be simplistic, incomplete and even incorrect. Nevertheless, it gives disaster victims

some guidance and structure in a highly unusual, uncertain situation. (Schneider, 1992).

*f. Atención a visitantes*

Esta es la última función establecida por Quarantelli. De acuerdo a la literatura es más bien la norma que la excepción el hecho de que importantes personalidades tanto de la vida pública como privada se hagan presentes en los sitios de emergencia. Esto no debe ser visto como una intromisión o molestia sino más bien como un sano interés en cooperar. De hecho, en muchos casos estas personalidades -sobre todo de la vida pública- tienen o tendrán serias responsabilidades tanto morales como jurídicas respecto a las acciones que se van o se están tomando y deben ejercer el control político que por mandato les toca.

En no pocas ocasiones las máximas autoridades se presentan en persona para constatar por ellos mismos el desempeño de los recursos, que su agencia tiene invertidos o está destinando, lo cual no puede ser evitado -por lo menos no a costa de perder mucho más de lo que se podría haber ganado evitando esta visita-. En este caso lo más importante es que los encargados del manejo y control de operaciones de emergencia contemplen esta posibilidad y disponga de lo necesario para que estas personalidades puedan participar, pero sin interferir seriamente en el manejo de las operaciones.

*g. Ubicación e instalación*

No se ha avanzado mucho en materia de control de operaciones desde el trabajo de Quarantelli, salvo quizás en un asunto: la necesidad de establecer una instalación física desde donde centralizar algunas de las funciones anteriores, que permita mejorar la forma de cumplir con los preceptos del control de las operaciones, este se le denomina en la literatura como el Centro de Operaciones de Emergencia comúnmente se denomina como COE. Este debe ser un ente permanente y no *ad hoc* dado que un buen trabajo de coordinación no se improvisa en el momento, requiere de un complejo trabajo previo y éste no se va a realizar si el COE es improvisado horas antes del impacto. De cualquier modo, en esta sección hace referencia a la parte estructural más que a la conceptual.

Quarantelli también encuentra importantes hallazgos acerca de los criterios de ubicación geográfica e instalación física. En este último caso, cuando los criterios de COE estaban incluidos en los planes de operaciones elaborados con antelación al desastre existía una clara identificación sobre cómo y dónde éste debía operar. Ocurría al contrario cuando los COEs se improvisaban en el momento de la crisis. En estos casos existía un claro divorcio entre lo que debía ser y lo que realmente sucedía.

Develop a permanent, dedicated Emergency Operations Center, which can be secured and on stand-by for immediate activation. The permanent EOC should be designated in such a way that permanent work-stations, phones, computers, faxes, and all of the various equipment and supplies needed during an emergency, are kept in the actual locations for immediate use during an emergency, and after sufficient training, personnel responding to the EOC would exactly know where their duty station is

located, and have everything necessary to become fully functional in minimal time. (Renteria, 1991).

En el caso de las instalaciones físicas, Quarantelli, Perry y Herman insisten en que dependen en gran parte de los recursos y del método de organización que se utilice en cada comunidad. Sin embargo, existen algunas nociones básicas que sí deben ser consideradas apropiadamente, por ejemplo:

- El COE debe ser totalmente autosuficiente, al menos en lo que se refiere a energía eléctrica y agua potable.
- Las instalaciones deben tener la capacidad mínima para que el personal pueda: comer, descansar y asearse adecuadamente.
- Las instalaciones deben ser lo suficientemente resistentes o seguras para soportar los impactos de la naturaleza.
- Deben estar estratégicamente ubicadas para evitar verse expuestas a los riesgos tecnológicos.
- Deben tener un diseño tal que le permitan desarrollar eficaz y eficientemente las seis funciones expuestas anteriormente.
- Las instalaciones deben estar dotadas de una adecuada vía de acceso. Cuántas más opciones de acceso se consideren mejor.
- Las instalaciones requieren de algún sistema de seguridad elemental que permita el control perimetral, de accesos, ruido, tráfico, etc.

En este sentido en Costa Rica se tienen dos desventajas, primero no se dispone de una estructura acondicionada para el manejo y el control de las operaciones por parte de la CNE, en su calidad de órgano máximo responsable por ley, como se analizará más adelante. Las instituciones de respuesta de forma individual han venido desarrollando esfuerzos por disponer de algunos espacios físicos; cabe destacar que la mejor del país hoy día es la que el cuerpo de bomberos inauguró algunos años atrás.

El segundo problema, es que en Costa Rica se confundió el concepto de manejo y control de operaciones de emergencia con la instalación física. El artículo 10 de la ley establece al COE como la instancia de coordinación del subsistema de preparativos y respuesta, y no a la instalación física para el manejo y el control de las operaciones de emergencia en ese sentido el país dispone de la autoridad, pero no de las condiciones para ejercerla.

#### *h. Prácticas*

Quarantelli no se refiere en su estudio a los simulacros y las simulaciones. Sin embargo, otros autores insisten en la importancia de que este tipo de ejercicios se realicen con regularidad. Por ejemplo:

However, creating the plan is only half of the process. No plan regardless of its elaborateness and apparent comprehensiveness, should be expected to work properly if it has not been tested before its emergency use. (Nudell et al, 1988).

Aquí se refiere a la necesidad de probar los planes de emergencia o cualquiera que estos sean de forma regular, a nivel del subsistema, de las instituciones/municipios,

comunidades, etc. Estas prácticas deben ser preparadas con diferentes tipos de escenarios y diversos niveles de complejidad.

Debe insistirse en que el objetivo principal de estas maniobras es la búsqueda de puntos débiles en los planes, y no en las personas o agencias. Esto es muy importante de clarificar antes del inicio de cualquier simulacro o simulación para evitar susceptibilidades que resulten en la pérdida final de los objetivos del evento.

#### *Anexo 2: Formato de entrevista*

### **Cuestionario**

Introducción: la “respuesta a la emergencia” es el periodo de tiempo máximo de una semana después del impacto, a partir de ahí las acciones de recuperación y rehabilitación se hacen más claras y pueden contaminar el concepto de respuesta.

#### Planeación político estratégica

Como municipalidad / institución ¿Cuál fue el proceso de ejecución de acciones? ¿Se contó en el proceso con planes, protocolos, procedimientos, los siguieron o fueron respondiendo de acuerdo a las circunstancias?

#### Coordinación interinstitucional

¿Cómo fue la coordinación con otras instituciones y/u organizaciones para la atención de la respuesta de la emergencia? ¿Cómo se organizaron a través del SCI, CCO, Sala de Crisis? ¿Quiénes la integraron? ¿Cómo fue la comunicación y coordinación con la CNE y el COE? ¿Se activa el CCCL, en antes, durante y posterior a la emergencia? ¿Cómo operó?

#### Control de operaciones (internas y externas)

¿Cómo ha operado el Comité Municipal de Emergencias? Antes y después de la emergencia.

Con la presencia de poblaciones migrantes y el tema de género, ¿Cómo se abordaron? ¿Cuáles fueron las principales acciones que adoptó la Municipalidad / institución para atender la emergencia derivada del Huracán Otto en el país? ¿Recibieron las alertas, fueron claras, como las implementaron? ¿Disponían de los recursos para ello?

#### Comunicación e informática

¿Cuál fue la calidad de la información sobre lo que sucedió antes, durante y después? ¿Cuáles fueron los canales de comunicación utilizados?

#### Información pública

¿Cómo evaluaría el manejo de la información pública desde sus diversas presentaciones, redes sociales, radio, televisión, prensa escrita, otros? ¿Tuvieron control sobre ella?



### Atención a visitantes

¿Le afectó a la municipalidad / institución la afluencia de visitantes a la zona de la emergencia y/o a sus instalaciones? Nota: Por visitantes nos referimos cualquier tipo, políticos/partidarios, ciudadanos individuales, grupos organizados nacionales o internacionales, otros.

### Evaluación

Desde el ámbito de administración de su organización, ¿Qué desafíos quedan para futuros procesos en la respuesta a las emergencias? ¿Qué dificultades enfrentaron en la atención y la respuesta a la emergencia? Si pudiera cambiar algo que sería, indique los tres más relevantes?

### Ubicación e instalación

¿Disponían de las instalaciones/equipos mínimos básicos para el control de la emergencia?

---

<sup>1</sup>La Ley General de Administración Pública, No. 6227 establece en su artículo 83 inciso 3: “La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.”