



FLACSO
COSTA RICA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa de Estudios de Posgrado
Maestría Académica en Gestión Integral de Riesgos de Desastres

La legitimación de la autoridad política durante la atención del huracán Otto en Costa Rica, noviembre 2016.

Tesis para optar al grado de
Máster en Gestión Integral de Riesgos de Desastres

Sustentante

Sylvia Marchena Villalobos

Director

MSc. Carlos Picado Rojas

Sede Académica Costa Rica
Diciembre, 2023

Dedicatoria

Para Isis, mi amor chiquito.

Agradecimientos

Agradezco a Carlos Picado por las gestiones, la paciencia, y por la confianza, gracias por ser mi guía. Por enseñarme que la Sociología tiene mucho más para aportar.

A Walter Hilje, por siempre leerme, darme perspectiva teórica, por todos y cada uno de sus consejos.

A Doña Ilka y Don Armando por la siempre comprensión. A FLACSO Costa Rica y a la Secretaría General por el apoyo.

A Antonio McHugh, gracias por hacerme enamorar de esta área de estudio tan “chirote”.

A mi tribu, mis amigos y amigas, gracias por ser mi soporte de vida, infinitas gracias por tanto cariño. Especialmente a Silvia y Luis Carlos, gracias por ser y estar.

Finalmente, quiero agradecer a quien primero me enseñó a leer en el rincón de su cama, para luego inculcarme luchar por conseguir los éxitos propios. Gracias por ser mi refugio hasta el último de tus días.

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE ILUSTRACIONES	5
LISTA DE TABLAS.....	6
SIGLAS DE USO COMÚN.....	7
INTRODUCCIÓN	8
Capítulo 1	10
1.1 ANTECEDENTES CONTEXTUALES	11
1.1.1 El paso del huracán Otto sobre Costa Rica	11
1.1.2 Gestión municipal del riesgo de desastres	19
1.1.3 Escenario político en el riesgo de desastres	25
1.2 ENUNCIACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	28
1.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	28
1.3.1 Objetivo general	28
1.3.2 Objetivos específicos	28
1.4 PERSPECTIVA TEÓRICA	29
1.4.1 Teoría del riesgo de desastres: riesgo, contingencia y orden social.	29
1.4.2 Teoría política del riesgo de desastres: autoridad, poder y gobernabilidad del riesgo.	32
1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS	36
1.5.1 Perspectiva epistemológica: Enfoque fenomenológico	37
1.5.2 Estrategia metodológica	38
Capítulo 2.....	52
2.1. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)	53
2.1.1 El Subsistema de Preparativos y Respuesta (SPR)	54
2.1.2 El Centro de Operaciones de Emergencias (COE)	54
2.1.3 Los Comités Municipales de Emergencia (CME)	56
2.2 Competencias ordinarias del Poder Ejecutivo en la atención de emergencias	58
Capítulo 3.....	62
3. EL ACCIONAR DE GOBIERNOS MUNICIPALES EN CANTONES AFECTADOS POR LA EMERGENCIA EN SU FASE DE PRIMERA RESPUESTA.	63
3.1. Acciones de los gobiernos municipales en cantones perjudicados durante la fase de primera respuesta del huracán Otto	63
Capítulo 4.....	79

4 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL EJERCICIO DEL PODER EN LA TOMA DE DECISIONES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	80
4.1. Pronunciamientos del presidente de la República durante la fase de primera respuesta del huracán Otto.....	80
Capítulo 5.....	94
5. LA SUBORDINACIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN EL MANEJO DE LA RESPUESTA DE LA EMERGENCIA SUSCITADA POR EL HURACÁN OTTO	95
5.1 ¿Quiénes del gabinete presidencial dijeron qué durante la fase de primera respuesta de la emergencia suscita por el paso del huracán Otto?	95
5.2 Consideraciones del gabinete presidencial en el manejo de la respuesta a la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica.....	97
REFLEXIONES FINALES.....	114
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	120

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa de la trayectoria seguida por el huracán Otto sobre Costa Rica (2016)	13
Ilustración 2. Imagen de radar: ingreso del ojo del huracán a tierra.	15
Ilustración 3. Imagen de radar con el centro del huracán pasando entre Upala y el lago de Nicaragua.....	16
Ilustración 4. Imagen de radar con el centro del huracán saliendo del país por el golfo de Papagayo.	16
Ilustración 5. Cronología en la formación del huracán Otto (2016)	17
Ilustración 6. Alcalde de Matina agradece auspicio de CORBANA.	69
Ilustración 7. Alcalde de Golfito informa sobre comunidades indígenas	69
Ilustración 8. Funcionarios municipales de Corredores realizan inspección.....	71
Ilustración 9. Alcalde de Corredores, Carlos Viales (NR)	72
Ilustración 10. Regidor propietario del cantón de Corredores (NR).....	74
Ilustración 11. CCE de Pacuare, Julio Night (NR)	76
Ilustración 12. Alcalde de San Rafael de Heredia, Verny Valerio (NR)	77
Ilustración 13. Luis Guillermo Solís anuncia acciones llevadas a cabo (NR)	83
Ilustración 14. Luis Guillermo Solís informa potenciales daños.....	86
Ilustración 15. Luis Guillermo Solís hace un llamado a la calma	89
Ilustración 16. Presidente de la República durante conferencia de prensa	90
Ilustración 17. Presidente Solís reconoce labores realizadas	92
Ilustración 18. Indumentaria utilizada por el presidente Solís	93
Ilustración 19. Conferencia de prensa en edición estelar	97
Ilustración 20. Conferencia de prensa 24 de noviembre	97
Ilustración 21. Viceministros del MEP, MOPT y MS	99
Ilustración 22. Ministro de Seguridad Pública acompañando al presidente de la República.....	102
Ilustración 23. Ministra de Educación, Sonia Marta Mora (NR)	104
Ilustración 24. Iván Brenes en la actualización de la información (NR).....	105
Ilustración 25. Ministro de Seguridad Pública, Luis Gustavo Mata Vega (NR)	107
Ilustración 26. Ministro de Seguridad ante situaciones ocurridas en la zona de las Barras	109
Ilustración 27. Viceministro de Seguridad, Juan José Andrade (NR).....	110

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Pérdidas y daños (en millones de colones) generados por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica (2016), según sector.	18
Tabla 2. Distribución de los municipios afectados por el paso del huracán Otto (2016), según el IGRM (2015)	22
Tabla 3. Distribución de los municipios afectados por el huracán Otto (2016), según el IGM (2016).	23
Tabla 4. Unidades de análisis televisivas procesadas.	44
Tabla 5. Unidades de análisis escritas procesadas.	44
Tabla 6. Diputaciones que realizaron pronunciamientos al respecto del huracán Otto	46
Tabla 7. Codificación de las categorías teóricas para el análisis.	48
Tabla 8. Codificación de las categorías operativas para el análisis.	50
Tabla 9. Codificación de los gobiernos municipales perjudicados por el huracán Otto.	51
Tabla 10. Integrantes del Consejo de Gobierno con mayor participación en la cobertura del huracán Otto en Noticias Repretel y La Nación entre el 21 y el 25 de noviembre, 2016.....	51
Tabla 11. Competencias del COE en el ámbito de preparativos y respuesta del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020.	55
Tabla 12. Cantones que ostentaron acciones desplegadas por gobiernos locales en la fase de primera respuesta del huracán Otto, según Noticias Repretel y La Nación.	65
Tabla 15. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de riesgo	71
Tabla 16. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de contingencia	72
Tabla 17. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de orden social	73
Tabla 18. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de autoridad	74
Tabla 19. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de poder.....	75
Tabla 21. Presencia del presidente de la República según Noticias Repretel y La Nación	81
Tabla 22. Pronunciamientos del presidente de la República según categoría operativa y día de cobertura periodística.....	82
Tabla 23. Categorías teóricas según pronunciamientos del presidente de la República.....	86
Tabla 24. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de riesgo	86
Tabla 25. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de contingencia.....	87
Tabla 26. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de orden social	88
Tabla 27. Pronunciamiento sobre el presidente de la República, según categoría teórica de autoridad.....	90
Tabla 28. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de poder	91
Tabla 29. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de gobernabilidad del riesgo.....	92
Tabla 29. Presencia del gabinete presidencial según Noticias Repretel y el periódico La Nación.	98
Tabla 30. Consideraciones del gabinete presidencial según categoría operativa y día de cobertura periodística	100
Tabla 31. Categorías teóricas según consideraciones del gabinete presidencial	103
Tabla 32. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de riesgo	103
Tabla 33. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de contingencia	105
Tabla 34. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de orden social	107
Tabla 35. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de autoridad	108
Tabla 36. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de poder.....	109
Tabla 37. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de gobernabilidad del riesgo	110

SIGLAS DE USO COMÚN

ACD	Análisis Crítico del Discurso
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
CCE	Comité Comunal de Emergencias
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CeNAT	Centro Nacional de Alta Tecnología
CGR	Contraloría General de la República
CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos
CIMAR	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología
CME	Comité Municipal de Emergencia
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CRE	Comité Regional de Emergencias
DHR	Defensoría de los Habitantes
FA	Frente Amplio
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GIRD	Gestión Integral de Riesgo de Desastre
IDH-H	Índice de Desarrollo Humano Cantonal ajustado por desigualdad
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IGM	Índice de Gestión Municipal
IGRM	Índice de Gestión del Riesgo Municipal
IMN	Instituto Meteorológico Nacional de Costa Rica
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LN	La Nación
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MS	Ministerio de Salud
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
NHC	National Hurricane Center
NR	Noticias Repretel
PAC	Partido Acción Ciudadana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PNGR	Política Nacional de Gestión del Riesgo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRC	Partido Renovación Costarricense
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SNGR	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo
SPR	Subsistema de Preparativos y Riesgo
SVA	Servicio Vigilancia Aéreo
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica

INTRODUCCIÓN

La presente investigación fue desarrollada como requisito formal para optar por el grado de Máster en Gestión Integral de Riesgo de Desastres conferido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su Sede Académica Costa Rica.

El planteamiento de esta tesis surgió con el fin de contribuir desde una panorámica interdisciplinaria al estudio de la gestión integral de riesgo de desastres (GIRD), por lo que, en las siguientes páginas la persona lectora podrá identificar un enfoque analítico desde contribuciones del razonamiento sociológico, la teoría política y la gestión del riesgo, en el estudio de las dinámicas que convergen en el escenario político durante la atención de una emergencia, temática poco ahondada en la GIRD.

Para esto, se procuró estudiar uno de los desafíos analíticos bosquejados por Álvaro Montero y Catalina Esquivel (2017) en el informe sobre la gestión y respuesta del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR) ante el caso del huracán Otto; fenómeno hidrometeorológico que afectó considerablemente a Costa Rica durante la última semana de noviembre del 2016. En dicho informe, los autores acentuaron la particular percepción entre el ámbito sectorial-institucional de que el Poder Ejecutivo había asumido el mando directo del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) durante la atención del huracán Otto, razón que los motivó a interrogarse sobre la presencia del poder político en la gestión de operaciones durante el proceso de atención de emergencias, y el cómo esto potencialmente podría llegar a diluir la institucionalidad pública en lo técnico-operativo para fundamentar la toma de decisiones, y con esto, impactar la rectoría de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) dentro del SNGR (2017: 3).

Por consiguiente, se contempló que la elaboración de esta tesis sería una oportunidad para contrarrestar la escasez de investigaciones que examinen y señalen las implicaciones de la presencia de actores con cargos políticos en las dinámicas técnicas-operativas que envuelven la GIRD. Para esto el presente estudio se centró en analizar *¿cómo la injerencia de figuras políticas en acciones técnico-operativas puede impactar la coordinación, dirección y control establecidas para la atención de emergencias en Costa Rica?* Por lo que, para dar respuesta, se formuló como objetivo general de la investigación el evidenciar los

enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en cantones perjudicados por la emergencia suscitada ante el paso del huracán Otto sobre Costa Rica durante su fase de primera respuesta entre el 21 y el 25 de noviembre del año 2016.

Asimismo, con el fin de incorporar las voces de múltiples actores con investidura política que estuvieron involucrados en la atención de la emergencia, se plantearon tres objetivos específicos para esta investigación. El primero de los objetivos tuvo el propósito de registrar conforme a la visión presente en la agenda local, las declaraciones de miembros de gobiernos municipales en cantones afectados, el segundo objetivo se basó en examinar las formas que asumió el ejercicio del poder en la toma de decisiones presentes en los pronunciamientos del presidente de la República y el tercer objetivo específico se formuló con el fin de observar la posible subordinación del gabinete presidencial en las acciones del Gobierno desde el enfoque del presidente de la República sobre el rol del Estado y su efecto en la cohesión social durante el manejo de la respuesta al evento.

Ahora bien, como se anticipó, la indagación sociológica en el estudio fue de carácter analítico, por lo que al examinar las dimensiones sociales presentes en el escenario político durante el manejo de la fase de primera respuesta de la emergencia se desarrolló una construcción teórica con elementos tales como: el riesgo, la contingencia, el orden social, la autoridad, el poder y la gobernabilidad del riesgo; mientras que metodológicamente se partió de una visión sociocrítica e interpretativa que buscó reconstruir los elementos discursivos de interés a través de un enfoque cualitativo. Con respecto a la estrategia metodológica, se ejecutó además de una revisión documental, un minucioso análisis crítico discursivo sobre la injerencia de figuras políticas en acciones técnico-operativas durante la emergencia utilizando noticias televisivas y periódicas como cuerpo de estudio.

Finalmente, esta investigación se asumió por la autora como un aporte teórico-metodológico en el ámbito de la GIRD, dado que al ser Costa Rica un territorio multiamenaza, es común que la coyuntura nacional se encuentre acompañada de eventos hidrometeorológicos, sísmicos, deslizamientos, actividad volcánica y considerables eventos antrópicos, como así lo ha mostrado la historia reciente. Esto no hace más que recalcar la necesidad e importancia ante la realidad cambiante, de continuar clarificando las pautas en la preparación y la atención de emergencias en el país por parte de los sectores respectivos.

Capítulo 1

Introducción a la investigación

*Y de pronto, un día...
el cielo se puso negro.
Anunciaba una tormenta.
Empezó con un viento raro.
Y llegó la lluvia.
Lluvia, lluvia, lluvia, lluvia¹*



¹ Ana Coralia Fernández. 2018. “Y de pronto un día”. *Huracán Otto, la noche que duró muchos días*. Ilustración de Lucy Sánchez.

El Capítulo 1 fue elaborado con la intención de introducir aspectos que son necesarios para facilitar el entendimiento del problema de investigación, y por ende la construcción del objeto de estudio.

En las siguientes páginas, se encontrará un breve recorrido por los antecedentes contextuales, los cuales contienen información referente al fenómeno generador de la emergencia, a la gestión municipal del riesgo de desastre y también algunas de las líneas que bosquejaron dimensiones sociales entre actores con cargos políticos durante el evento.

Otros elementos que se encuentran presentes en este capítulo son: la pregunta de investigación, los objetivos, la perspectiva teórica y el marco metodológico de la presente investigación.

1.1 ANTECEDENTES CONTEXTUALES

En este apartado se buscó exponer la experiencia investigativa previa en torno al ejercicio político en la atención de emergencias, motivo por el cual, se elaboró una revisión documental a partir de dos focos de análisis. En el primero se abordó la respuesta desde la gestión municipal y en el segundo, ante la escasez de estudios que analicen propiamente el rol estatal, se tomó la decisión de explorar una visión más amplia que incorpora desde algunas de las acciones hasta las percepciones elaboradas en torno al ámbito gubernamental en la GIRD.

Además, de forma introductoria se realizó una reseña del paso del huracán Otto sobre Costa Rica, lo que permitirá a la persona lectora tener una mejor comprensión del estado del arte.

1.1.1 El paso del huracán Otto sobre Costa Rica

La selección del huracán Otto como escenario para el análisis de esta investigación, no fue una acción azarosa. Tal y como se encuentra registrado en los siguientes párrafos, este significó para Costa Rica un evento memorable en su historia. Para entender mejor esta idea, se anotaron algunas características propias del fenómeno hidrometeorológico, luego se indagó en su trayectoria, así como en los daños y pérdidas que se registraron a partir del mismo.

Según lo indicado por Alvarado y Alfaro (2003) dada su frecuencia, su intensidad y su trayectoria típica, los ciclones del Mar Caribe son los que más afectan a los países centroamericanos, mientras que los ciclones tropicales originados en el Océano Pacífico alcanzan la intensidad de tormenta tropical o huracán a una distancia considerable de Centroamérica y sus trayectorias típicas hacia el oeste hacen muy poco probable que toquen tierra en el istmo (p. 1). Sobre esto, los registros históricos del Instituto Meteorológico Nacional (IMN) y del National Hurricane Center (NHC) de Miami revelaron que Costa Rica fue el único país en Centroamérica que durante el siglo XX no tuvo afectación directa por el paso de un ciclón tropical. Aunque sí había sido perturbado considerablemente, tal y como lo señalaron Alvarado y Alfaro, por los efectos indirectos, especialmente por cuantiosas lluvias asociadas con la inestabilidad generada por las bandas nubosas (2003: 1-2).

Siguiendo una línea semejante, Retana (2012) señaló que en Costa Rica los eventos hidrometeorológicos extremos que suelen provocar mayores impactos por exceso de lluvias son “los huracanes del Caribe (efectos indirectos), los sistemas de bajas presiones y los frentes fríos (...) La mayor frecuencia de aparición es entre septiembre y noviembre y sus impactos normalmente se presentan en la vertiente del Pacífico” (p. 5). Esta situación ya se había visto reflejada con el paso de los huracanes Joan (1988), César (1996) y Mitch (1998), además de las tormentas tropicales Alma (2008) y Tomás (2010) fenómenos que contribuyeron a la pérdida de vidas humanas y grandes daños a la infraestructura nacional (Campos y Quesada 2017: 441-442).

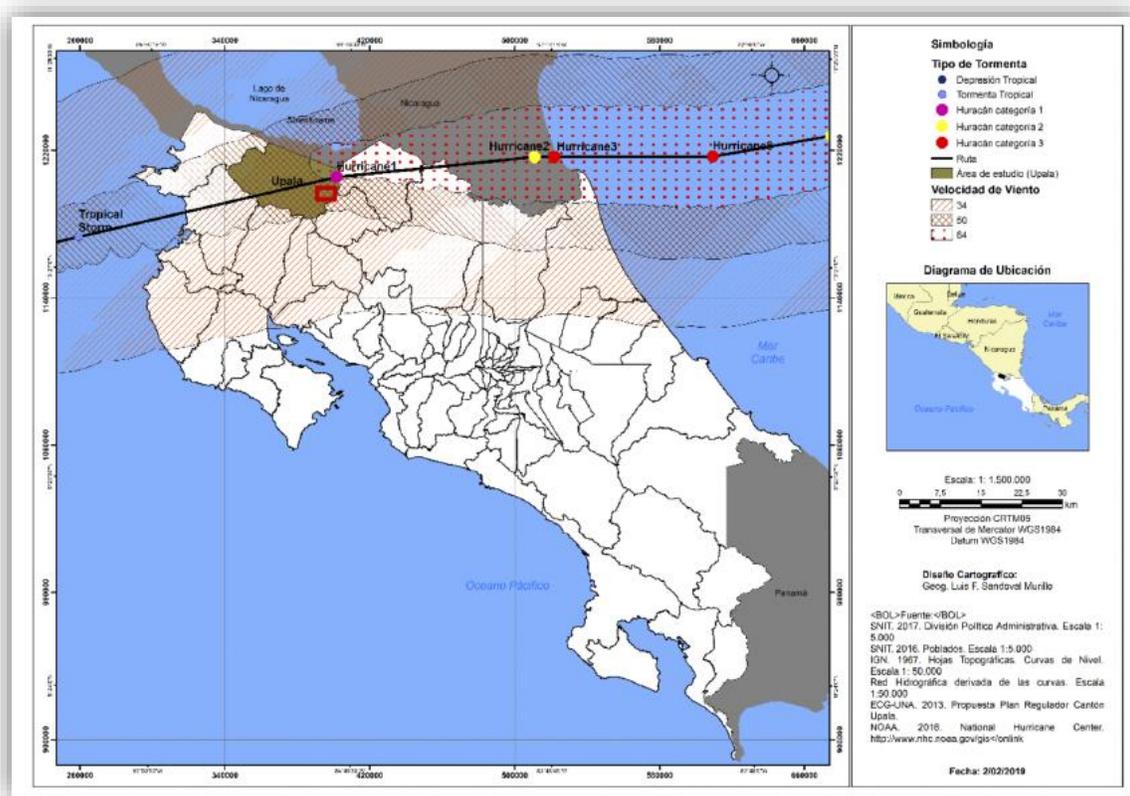
Fue sino hasta noviembre del 2016, que el escenario de un evento hidrometeorológico que se estaba formando en las aguas del Mar Caribe vino a presentar una notable excepción en el territorio nacional, ya que inicialmente lo que surgió como un sistema de baja presión terminó convirtiéndose en un huracán categoría 3, con vientos entre 178 y 209 km/h, el cual “atravesó todo el país y pasó de una cuenca ciclónica -la del Atlántico- a otra -la del Pacífico” (IMN 2016: 5).

Ahora bien, una vez hechos los apuntes sobre el tipo y la categoría de huracán que tuvo lugar en noviembre del 2016, es momento de realizar una descripción sobre la trayectoria que tuvo el evento, con el fin de conocer cuándo se formó, cómo y de qué manera impactó al país, así como algunos de sus efectos inmediatos en las zonas más afectadas.

1.1.1.1 Cronología en la formación del huracán Otto

Según se mencionó en el Decreto de Emergencia No. 40027-MP², el 17 de noviembre de 2016 la CNE emitió la Alerta Verde y Amarilla No.21-2016 a razón de un sistema de baja presión estacionaria en el suroeste del Mar Caribe, el cual se encontraba frente a las costas de Costa Rica-Panamá y empuje frío en el norte de Centroamérica. Tal y como se puede apreciar en la Figura No. 1, dichas condiciones influyeron posteriormente de forma significativa en la trayectoria seguida por el ciclón (IMN 2016: 1).

Ilustración 1 Mapa de la trayectoria seguida por el huracán Otto sobre Costa Rica (2016)



Fuente Barrantes et al. Mapa del recorrido del huracán Otto por Costa Rica, 2021

De igual manera, en el Decreto de Emergencia No. 40027-MP pueden encontrarse extractos de los informes meteorológicos emitidos por el IMN. Por ejemplo, el No. 10

² Declara estado de emergencia nacional por el huracán Otto en los cantones Upala, Guatuso y los Chiles y distritos de Aguas Zarcas, Cutris y Pocosol, Río Cuarto, Peñas Blancas cantón de San Ramón, Bagaces y La Cruz, Osa, Golfito y Corredores y Pococí, etc.

emitido a las 7:00 p.m. del 20 de noviembre del 2016 mostró que el sistema de baja presión se fortaleció como consecuencia de la inestabilidad atmosférica en el Mar Caribe, lo que incrementó las lluvias en el Caribe, la Zona Norte y la región Pacífico Sur del país.

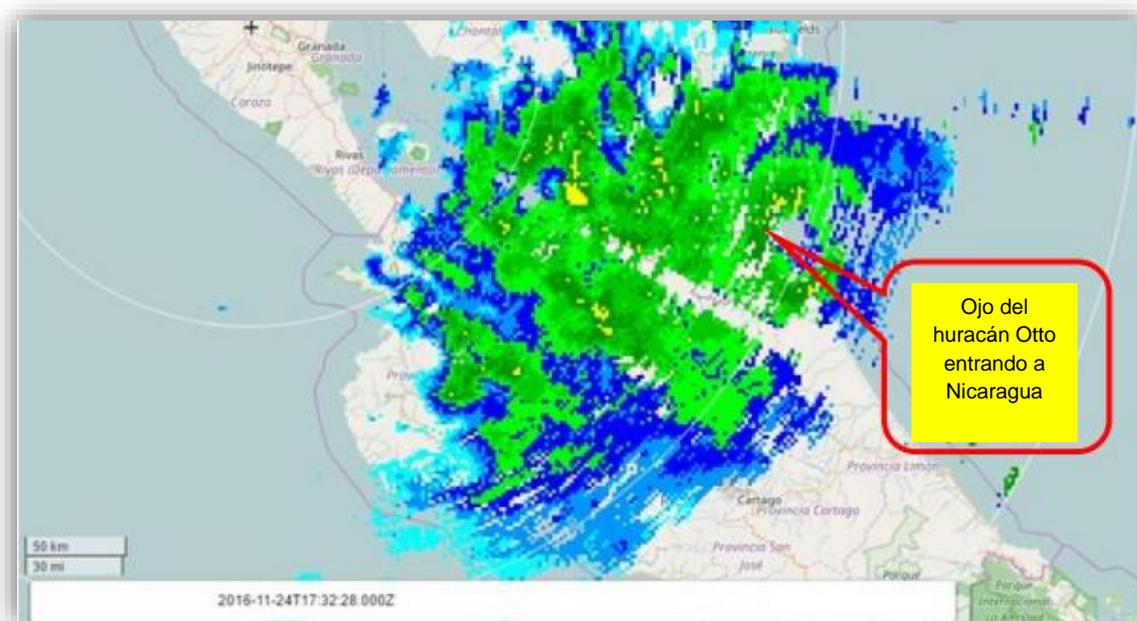
Asimismo, en el No. 12, emitido a las 10:00 a.m. del 21 de noviembre del 2016, se indicó que el sistema de baja presión se intensificó a depresión tropical, siendo el fenómeno No. 16 de la temporada de huracanes, ubicado a 440 km al noreste de Puerto Limón. Fue a la 1:00 p.m. de ese mismo día que el informe meteorológico No. 13 señaló cómo dicha depresión tropical se había intensificado con vientos máximos de 85km/h y lluvias en el Caribe Sur, por lo que se convirtió en la tormenta tropical Otto “aunque el fenómeno se mantuvo casi estacionario, su desplazamiento fue hacia el oeste, con trayectoria hacia Nicaragua y Costa Rica, con precipitaciones en la costa de Limón, Pacífico Central, Pacífico Sur y más débiles en Guanacaste y el Gran Área Metropolitana” (Decreto No.40027-MP 2016: 3).

Es a partir del 22 de noviembre del 2016 que la tormenta tropical Otto se intensificó a huracán categoría 1, ubicado a 375 km al este de Puerto Limón, manteniendo su misma dirección y la generación de lluvias en la zona. Además, como se señaló en el informe meteorológico No. 22, de las 3:50 p.m. “el fenómeno se degradó levemente a tormenta tropical, pero luego se intensificó, manteniendo el mismo patrón de dirección y de aumento tendencial de lluvias y viento en todo el país” (p. 3) cuando las lluvias habían alcanzado incluso al Valle Central.

En el informe meteorológico No. 34, emitido por el IMN a la 1:00 a.m. del 24 de noviembre del 2016, se indicó que el ciclón tropical estaba manteniendo vientos sostenidos de 140km/h y ya se encontraba ubicado a 160 km al noreste de Puerto Limón, con dirección oeste. Para el informe meteorológico No. 39, emitido a las 06:00 a.m., se alertó que el huracán Otto se había intensificado a categoría 2, aumentando de manera paulatina las lluvias y vientos; mientras que el informe meteorológico No. 45 emitido al mediodía detalló cómo el huracán Otto, con categoría 2, había ingresado al territorio continental en el sureste de Nicaragua con vientos sostenidos de 175 km/h y lluvias fuertes en las regiones del noreste del país, contabilizadas entre 100 y 170 mm. Paulatinamente, el huracán se degradó sobre el territorio continental.

Es preciso mencionar que el 17 de febrero del 2017, el NHC publicó un reporte acerca del huracán Otto, donde hace un ajuste de la velocidad de los vientos, ubicando los mismos en 185 km/h en alguna hora entre las 06:00 a.m. a las 12:00 mediodía del jueves 24 de noviembre del 2016, cuando el fenómeno ya había tocado suelo nicaragüense, por lo que recalificó el evento en la categoría 3 de la escala de huracanes de Saffir-Simpson. (Brown, 2017). Para efectos de la presente investigación, en adelante se mantendrá como máxima la categoría 2, dada la oscilación en la intensidad de los vientos que se encuentran registrados en los diversos informes, documentos y relatos.

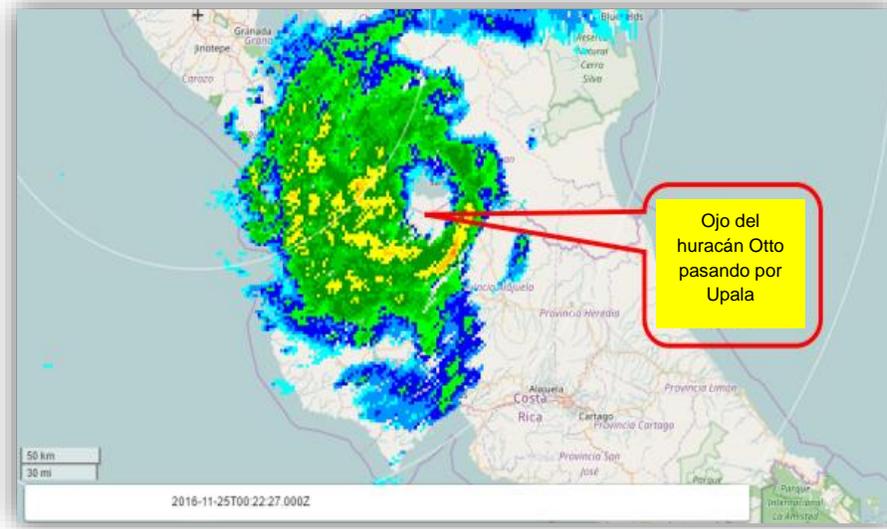
Ilustración 2 Imagen de radar: ingreso del ojo del huracán a tierra.
Aproximadamente a las 11:15 a.m. del 24 de noviembre, 2016.



Fuente IMN, Huracán Otto: Informe técnico, 2017

Ahora bien, para las 4:00 p.m. del mismo 24 de noviembre del 2016, el informe meteorológico No. 49 indicó que el huracán Otto con categoría 2 había ingresado a las 3:00 p.m. en las cercanías de Los Chiles, Provincia de Alajuela. Para las 6:00 p.m. el huracán ya se había degradado a categoría 1 y su centro se encontraba localizado al noreste de Upala, generando lluvia intensa en todas las regiones en el norte del país. A las 9:00 p.m. el huracán Otto se volvió a degradar, ahora a tormenta tropical y se localizó al norte de Liberia.

Ilustración 3 Imagen de radar con el centro del huracán pasando entre Upala y el lago de Nicaragua. Aproximadamente a las 6:22 p.m. del 24 de noviembre, 2016



Fuente IMN, Huracán Otto: Informe técnico, 2017

Para la medianoche del 24 de noviembre del 2016, la tormenta tropical Otto se ubicó a 90 km al oeste de Liberia sobre aguas del Pacífico, con vientos sostenidos de 110 km/h; las bandas nubosas continuaron sobre Guanacaste y la parte oeste de la Zona Norte. En las siguientes horas, el fenómeno se alejó del territorio continental sobre aguas del Pacífico.

Ilustración 4 Imagen de radar con el centro del huracán saliendo del país por el golfo de Papagayo. Aproximadamente a las 10:22 p.m. del 24 de noviembre, 2016



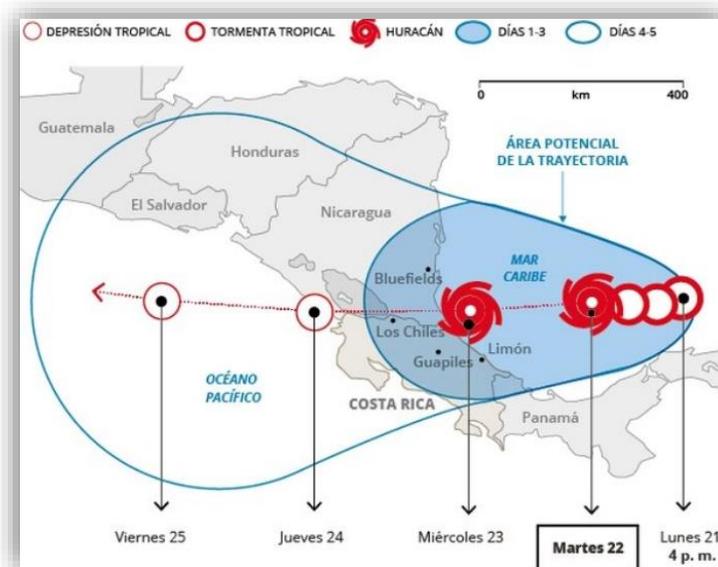
Fuente IMN, Huracán Otto: Informe técnico, 2017

Durante el 25 de noviembre del 2016, persistieron lluvias dispersas sobre el territorio costarricense. Obedeciendo a la inestabilidad dejada por el huracán, con lluvias aisladas en el Caribe y Pacífico Sur. Según el Informe Técnico presentado por el IMN (2016), la razón por la que el sistema de baja presión se convirtiera en un huracán de categoría 3 fue debido a que se dieron condiciones ambientales favorables, tales como:

las temperaturas de 29°C del Mar Caribe, la baja cortante vertical y la difluencia/divergencia en la troposfera alta. No hay que descartar la influencia que pudo ocasionar el evento de La Niña que había sido declarada en el mes de noviembre. El avance hacia el sur del empuje frío y los mismos vientos nortes que se le asociaron evitaron que el huracán subiera en latitud, forzándolo a moverse zonalmente de este a oeste, encauzándolo inicialmente sobre el territorio continental nicaragüense y luego hacia el suroeste sobre Costa Rica, causando daños de diversa índole, además de la pérdida de 10 vidas humanas (p. 1-2).

En la Figura No. 5 se visualiza el proceso que conllevó la generación del huracán Otto, desde su formación inicial hasta su eventual degradación. Como se puede apreciar el evento se manifestó como huracán durante 3 días, y sus vientos máximos se mantuvieron tan solo unas cuantas horas; lo que antecedió y procedió a la categoría de huracán, es lo que aletargó el fenómeno.

Ilustración 5 Cronología en la formación del huracán Otto (2016)



Fuente: Esteban Esquivel y Gustavo Fallas/La Nación. Elaborado a partir del NHC.

Una vez descrita la cronología en la formación del huracán Otto, en el siguiente apartado se procedió a incorporar algunos detalles de las pérdidas y de los daños contabilizados a partir del paso del huracán Otto sobre el territorio nacional. Esto se realizó con el fin de dimensionar el impacto que tuvo el evento en el país, lo cual quedó registrado en los medios de comunicación que fueron analizados en esta investigación.

1.1.1.2 Pérdidas y daños generados durante el paso del huracán Otto sobre Costa Rica

Según la ponencia desarrollada por Alice Brenes (2017) para el Estado de la Nación sobre la GIRD en Costa Rica y los impactos del huracán Otto, el país contabilizó inicialmente un total de pérdidas reportadas por primer impacto equivalentes a ₡5.698.000.000 empleados esencialmente en suministros de asistencia humanitaria.

Mientras que a partir de la información contenida en el Plan de Emergencia General del Decreto No. 40027 Huracán Otto, Brenes llegó a contabilizar (Tabla No. 1) cerca de ₡101.076.478,81 en pérdidas por los impactos y daños del huracán Otto, representando un costo del 0,4% del Producto Interno Bruto (PIB) y más del 4,5% de la recaudación fiscal neta del 2016 (p.28).

Tabla 1. Pérdidas y daños (en millones de colones) generados por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica (2016), según sector.

Cantón	Sector					Total
	Infraestructura vial	Infraestructura pública	Agropecuario	Vivienda	Otros	
Grecia	649.775,23	250.510,67	458.682,72	0	3.516,99	1.362.485,63
San Carlos	280.043,39	0	1.801.076,99	15.072,84	6.511,47	2.102.704,69
Upala	19.595.652,41	1.646.051,65	9.070.773,09	2.226.761,5	6.069.651,54	38.608.890,21
Los Chiles	1.1145.039,8	21.518,99	7.900.788,18	0	8.692,01	19.076.038,99
Guatuso	759.038,28	205.995,54	1.138.832,82	0	85.412,78	2.189.279,42
Sarapiquí	400.746,31	266.286,91	394.550,64	88.427,35	138.027,06	1.288.038,28
Bagaces	12.952.217,45	176.084,95	1.294.586,09	1.557.024,79	3.854.134,28	19.834.047,57
La Cruz	1.818.481,11	84.068,41	857.331,75	107.519,62	0	2.867.400,89
Osa	1.748.174,59	31.652,97	1.575.968,23	0	0	3.355.795,79
Golfito	1.912.279,68	122.592,47	498.742,13	76.369,08	833.862,89	3.443.846,25
Corredores	3.023.951,67	0	427.873,8	0	1.870.037,53	5.321.862,99
Pococí	261.262,63	82.006,32	1.125.468,69	104.505,05	52.845,39	1.626.088,09
Total	54.546.662,58	2.886.768,89	2.654.4675,14	4.175.680,25	12.922.691,95	101.076.478,82

Fuente: Vallejo, Gabriela. CNE. 2017. Cálculo de colones al 2015 hecho por Zárate, Diego. UNA. Consultado en Brenes (2017).

Siendo la infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y vados) el sector que presentó mayores pérdidas (54%), seguido por la infraestructura pública, el sector agropecuario y el sector vivienda. Además, los cantones más afectados fueron: Grecia, San Carlos, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí, Bagaces, La Cruz, Osa, Golfito, Corredores y Pococí. De estos, mientras que San Carlos, El Guarco y Pococí reportaron para el sector agropecuario la mayoría de las pérdidas, los restantes cantones, lo hicieron para el sector de infraestructura vial.

Igualmente, Brenes indicó que del total de cantones afectados por el huracán Otto: Upala (38,20%), Bagaces (19,63%) y Los Chiles (18,87%) son los municipios donde se reportaron los mayores porcentajes de pérdidas, evidenciando las vulnerabilidades y fragilidades de diferentes sectores al paso de los vientos huracanados, avalanchas de lodo, precipitaciones extremas e inundaciones (2017: 29). Además, inicialmente los cantones de Coto Brus, Buenos Aires y Pérez Zeledón no fueron incluidos en los alcances de la declaratoria de emergencia nacional, sino que fue a través de un nuevo Decreto Ejecutivo No. 40332-MP³ donde se incluyeron dichas localidades, dada la aparente afectación que tuvo el sector agropecuario de las zonas (Brenes 2017: 30).

1.1.2 Gestión municipal del riesgo de desastres

Como parte del SNGR, los gobiernos municipales tienen una importante y crucial participación en la atención de emergencias, tal y como se registró durante el evento en noviembre del 2016. Es por este motivo, que se prestó especial atención al análisis realizado por Cristina Bollín et al. (2003) sobre las necesidades y posibilidades de aumentar el involucramiento de los actores locales en los esfuerzos nacionales de manejo del riesgo de desastres.

En este sentido, inicialmente se determinó que la perspectiva desde un enfoque cambiante de la GIRD en América Latina y el Caribe desarrollada por los autores coincide con la estructura de organización que plantea la Ley No.8488 sobre las instancias de coordinación regionales, municipales y comunales de emergencia (Artículo No.10, inciso c 2006: 8). En donde “se está pasando de una visión de atención a emergencia por parte de

³ Publicado en La Gaceta Alcance No. 78, el jueves 06 de abril del año 2017.

instancias centralizadas a un manejo integral de riesgos a partir de responsabilidades multisectoriales y de una amplia participación de actores regionales y locales” (Bollín et al. 2003, 1). Ahora bien, bajo una línea de pensamiento similar, Mario Lungo (2006) señaló en su estudio que, en las últimas décadas Centroamérica se ha visto envuelta en un ambiente de constantes desastres y cambios políticos fundamentales, donde los países del istmo “fueron testigos de la transformación de una concepción que se limitaba a tratar de volver a la situación antes existente, a otra que pasa a incorporar la gestión de riesgos como un elemento clave del desarrollo social y económico” (p.19). Dadas estas circunstancias, el autor consideró trascendental contar con un conocimiento a profundidad de las causas que generan los distintos riesgos y, lo que es aún más importante, la vinculación que existe entre ellos, pues no ocurren siempre aisladamente; por este motivo es que se preguntó si la gestión de riesgos debe hacerse a nivel nacional o a nivel local. Como respuesta Lungo (2006) puntó que

la gestión de riesgos debe hacerse coordinadamente en los dos niveles; más aún, en algunos casos esta gestión implica la acción conjunta de varios países, como en el caso de la lucha contra los efectos negativos del cambio climático. El trabajo coordinado de los países centroamericanos en torno a esta problemática aparece aquí como una necesidad ineludible (p.20)

Asimismo, Lungo profundizó en que la gestión local de riesgos debe ser parte de una innovación en la forma de asociamiento municipal, ya que además de estar a cargo de los gobiernos municipales, debe de existir un trabajo coordinado entre los diferentes niveles gubernamentales, las organizaciones sociales, las empresas nacionales y extranjeras, y la cooperación internacional (2006: 27).

Por su parte, Isabel Claros (2011) se dedicó a analizar las causas y efectos de la administración del riesgo local a partir del grado de vulnerabilidad de la sociedad peruana frente al impacto de desastres y desde el grado de responsabilidad social y ciudadana en la mitigación. Al respecto, la autora identificó que, para una adecuada gestión del riesgo, el rol de los gobiernos municipales debe de encontrarse fortalecido al menos desde tres puntos de partida:

primero: la conducción, requiere de un director del proceso, responsable, con capacidad de liderazgo, capaz de trabajar en equipo y éste, a su vez, capaz de supervisar técnicamente las actividades programadas; segundo, respeto y cumplimiento de los plazos estipulados y tercero, definición del fin o gran objetivo de ese todo, y al que deben apuntar los objetivos particulares de cada uno de los componentes del sistema, aun cuando haya una interacción recíproca entre estos también (p. 6)

Además, Claros consideró fundamental que los gobiernos municipales deben asumir el rol que les corresponde en la administración por el desarrollo de su localidad y la gestión del riesgo del mismo ya que esto significaría “sentar las bases de una comuna más satisfecha y un país más gobernable” (2011: 8).

Mientras tanto Oscar Rengifo (2014) con su investigación buscó analizar la articulación entre el gobierno local y las instituciones en la prevención y mitigación del riesgo de desastre por inundación en Rio Quito, municipio del Departamento de Cochó en Colombia. Entre los principales hallazgos que realizó Rengifo, se encuentran la nula evaluación sobre el grado de vulnerabilidad que tienen las comunidades del municipio y la no presencia institucional, percibida por la comunidad, después de ocurrido el evento en la zona, lo cual no había permitido instalar mecanismos para la gestión del riesgo.

Ahora bien, a nivel nacional se partió de la experiencia del terremoto en Sámara (2012) donde la CNE, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrollaron un proyecto que brindó asistencia técnica a gobiernos municipales de Hojancha, Nandayure, Nicoya y Santa Cruz, con el fin de fortalecer las capacidades y facilitar la coordinación interinstitucional para la gestión local del riesgo de desastre. El proyecto identificó que los gobiernos municipales se encontraban más familiarizados con los preparativos y la atención de las emergencias que con la gestión integral del riesgo de desastre; motivo por el cual elaboraron la recomendación de “invertir en la reducción de los riesgos como medida para disminuir la ocurrencia de desastres ya que resulta paradójico el hecho de que se invierte más tiempo y recursos en la preparación para responder a las emergencias que lo que se invierte para reducir la probabilidad de su ocurrencia y sus impactos” (PNUD 2014: 14)

Además, la CNE (2015a) desarrolló un Índice de Gestión del Riesgo Municipal (IGRM) el cual integró el desarrollo de la gestión local del riesgo a partir de cinco variables de análisis: la capacidad administrativa, la capacidad financiera, la capacidad de incentivar la participación social, la capacidad de planificación y la tenencia de herramientas, todas en el ámbito de la gestión del riesgo. Esto con el fin de identificar las capacidades y debilidades municipales que inciden en una adecuada gestión del riesgo (p. 9)

Según el IGRM entre las 81 municipalidades⁴ existían diferencias muy marcadas. Referente a los municipios afectados por el paso del huracán Otto, el IGRM arrojó para el 2015 que el cantón de Corredores se encontraba en el puesto 10 de los municipios con mejor calificación. Mientras tanto, entre los municipios con menores calificaciones del IGRM (Tabla No. 2), Guatuso y Los Chiles se mantenían en los puestos 4 y 5 respectivamente. Además, la Municipalidad de Upala tenía la calificación más baja de las municipalidades de Alajuela.

Asimismo, en el IGRM los municipios fueron clasificados según el nivel de desarrollo en gestión del riesgo, donde: alto⁵-necesita mantenerse o mejorar; medio-necesita esforzarse para mejorar y bajo-necesita esforzarse mucho para mejorar. Como puede detallarse en la Tabla No. 2, once de los quince municipios fueron clasificados con un nivel de desarrollo en gestión del riesgo bajo, por lo que necesitaban esforzarse para mejorar, incluidos los tres cantones más afectados por el paso del huracán Otto: Upala, Bagaces y Los Chiles.

Tabla 2. Distribución de los municipios afectados por el paso del huracán Otto (2016), según el IGRM (2015)

Municipio	IGRM-2015 (sobre 100)	Nivel de desarrollo en GIRD
Corredores	49,79	Medio
Pérez Zeledón	38,29	Medio
Golfito	31,43	Medio
Osa	31,21	Medio
Buenos Aires	29,71	Bajo
Grecia	29,29	Bajo
Coto Brus	27,57	Bajo
San Carlos	26,71	Bajo
Upala	25,71	Bajo
La Cruz	24,21	Bajo
Pococí	24,14	Bajo
Bagaces	23,71	Bajo
Sarapiquí	19,50	Bajo
Guatuso	14,71	Bajo
Los Chiles	14,50	Bajo

⁴ Tras la Ley de Creación del Cantón XVI Río Cuarto de la provincia de Alajuela, Ley No. 9440 el 20 de mayo de 2017 se creó la Municipalidad de Río Cuarto, siendo la más reciente y número 82 del país.

⁵ Para el año 2015, ninguna de las 81 municipalidades existentes obtuvo este nivel de desarrollo en gestión del riesgo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IGRM 2015, CNE.

Finalmente, es necesario hacer mención del Índice de Gestión Municipal (IGM) desarrollado anualmente por la Contraloría General de la República (CGR). Para el desarrollo de esta investigación, se inspeccionó el IGM elaborado para el año 2016, con el fin de entretrejer los datos generados cuando el huracán Otto se dilató sobre el territorio nacional. En el IGM-2016 se analizaron indicadores relacionados con el desarrollo y la gestión institucional; la planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, la gestión de desarrollo ambiental, la gestión de servicios económicos (gestión vial) y la gestión de servicios sociales.

Para la CGR resultó preocupante que, de las 81 municipalidades del país, únicamente 12 obtuvieron una calificación superior a 70 puntos. Referente a los cantones afectados por el evento, únicamente la Municipalidad de San Carlos se encontraba entre ese reducido grupo, los restantes catorce municipios que también fueron afectados tuvieron una calificación inferior a 70, tal y como se revela en la siguiente tabla.

Tabla 3. Distribución de los municipios afectados por el huracán Otto (2016), según el IGM (2016).

Municipio	IGM-2016 (sobre 100)	Grupo
San Carlos	87,84	A
Grecia	61,51	A
Pérez Zeledón	58,81	B
Osa	58,18	B
Sarapiquí	55,16	C
Bagaces	51,47	D
Corredores	50,27	B
Pococí	49,15	B
La Cruz	47,57	D
Buenos Aires	47,10	D
Upala	39,96	D
Coto Brus	39,82	D
Guatuso	34,93	D
Golfito	33,39	D
Los Chiles	28,73	D

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IGM-2016, CGR.

Es importante mencionar que el IGM-2016 determinó “un retroceso importante respecto de la calificación global obtenida en los últimos cuatro años (2012-2015)” (CGR, 2017: 35). Siendo así, la Municipalidad de San Carlos mejoró su puntuación con 11,26 puntos más que el año 2015, mientras que la Municipalidad de Upala -el cantón más afectado con pérdidas y daños- no solo se encontró entre las puntuaciones más bajas del IGM-2016 con un promedio de 39,96, sino que, tuvo un retroceso de -18,32 puntos en comparación con el año 2015. Asimismo, como se visualiza en la columna derecha de la Tabla No. 3, los municipios se encontraban agrupados en grupos A, B, C y D; donde

las municipalidades con mayor presupuesto, mejor Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc), menor cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y mayor cantidad de unidades habitacionales con alto IDHc, se ubican en el grupo A y conforme cambian esas condiciones se ubican en los grupos B, C y D, siendo las de este último grupo las de menor presupuesto, bajo IDHc, mayor territorio y mayor cantidad de unidades habitacionales con bajo IDHc (CGR, 2017: 23)

De los quince municipios afectados por el evento y que fueron incluidos en el Decreto No. 40027-MP, solo San Carlos y Grecia se encontraban ubicados en el Grupo A, mientras que ocho de los municipios -incluyendo los tres más afectados- se encontraban en el Grupo D, es decir, las municipalidades de menor presupuesto, bajo IDHc, mayor territorio y mayor cantidad de unidades habitacionales con bajo IDHc.

Además, entre las oportunidades de mejora que la CGR hizo para cada municipalidad, se hizo hincapié sobre la formulación de planes de ordenamiento territoriales (POT), mejor conocidos como planes reguladores. La CGR lo recomendó a diez de los quince municipios afectados, entre los que también se encontraban Bagaces, Upala y Los Chiles.

Para finalizar esta sección, se vuelve preciso resaltar la importancia que tienen los POT en la GIRD. Al respecto Barrantes-Castillo et al. (2021) en su investigación sobre la potencial contribución del POT frente al desastre asociado al paso del huracán Otto por la ciudad de Upala, señalaron que “luego de la inundación los noticieros se enteraron de la propuesta del plan regulador y se instaló la idea de que si el plan regulador hubiese sido aprobado en aquel momento (4 años antes de la inundación), la cantidad de pérdidas materiales y de vidas humanas hubiese resultado menor” (p.216). Sobre esta concepción, los autores manifestaron que se debía de tomar en cuenta dos aspectos particularmente importantes: el primero, es que la aprobación del POT no significa un cambio inmediato en el uso de los suelos, aunque “si

se pudo haber evitado la construcción de nuevas edificaciones en el área con propensión a inundaciones” (p.219), la propuesta de zonificación no hubiera tenido mayor impacto en la construcción del centro de la ciudad.

El segundo aspecto a tomar en consideración era la propuesta de los usos del suelo, ya que el uso sugerido en el POT para las áreas que registraron los niveles de inundación más elevados eran de Zona Residencial de Alta Densidad, es decir, “se hubiese autorizado la construcción de viviendas e infraestructura pública en el área donde se alcanzaron las mayores alturas lejos del cauce” (p.219). Por lo tanto, al tratarse de un evento hidrometeorológico extremo y la variabilidad que esto significa, aquella idea de que la aprobación del POT en Upala hubiese modificado los lamentables acontecimientos, no era necesariamente certera.

Finalmente, un dato interesante señalado por Barrantes-Castillo et al, es que en los reglamentos existía la potencial aspiración de desarrollar un mecanismo de atención de emergencias tal y como un Sistema de Alerta Temprana (SAT), lo cual es bastante positivo, ya que incluso no suelen encontrarse en los POT de zonas identificadas previamente como sitios de riesgo. Parte del aprendizaje es que, si bien los POT generalmente no son elaborados partiendo del peor escenario posible, sí tienen la cabida de incluir una prospección del riesgo, especialmente cuando los eventos extremos pueden volverse más recurrentes.

Luego de conocer en detalle algunas iniciativas de la gestión municipal en el riesgo de desastres, en el siguiente apartado se elaboró un recuento de algunos acontecimientos del escenario político en la GIRD.

1.1.3 Escenario político en el riesgo de desastres

La escasez investigativa al respecto de las dinámicas que confluyen en los escenarios políticos durante la atención de emergencias, también reveló que su producción, además de contar ya con varias décadas, mayoritariamente han sido anglosajonas. Aun así, llama la atención que dichos escritos tienen la particularidad de guardar vigencia, tal y como la investigación que desarrollaron Glenn Abney y Larry Hill (1966) para abordar los desastres como variable política.

En el artículo, los autores señalaron que se venía realizando muy poca investigación empírica sobre la relación entre los desastres y las actitudes hacia el gobierno, lo cual era lamentable, ya que los desastres ponen gran énfasis en el marco social y, por ende, podría poner a prueba las capacidades adaptativas del sistema político. Asimismo, como parte de los resultados de la investigación, se demostró que “las repercusiones políticas de un desastre no son automáticamente perjudiciales para el gobierno en el poder. En cambio, la reacción política puede depender de la capacidad del gobierno para neutralizar las tensiones resultantes sobre el sistema político y sobre ciertos aspectos relevantes de la cultura política. (Abney y Hill 1966: 980 [traducción propia]).

Bajo una línea de análisis similar, Morris Davis y Steven Thomas (1982) consideraron que “los desastres son más que eventos físicos extraordinarios; sino que estos obtienen significado a través de los contextos sociopolíticos en los que ocurren” (1982: 547 [traducción propia]). Consideración que Yolanda Cordero (2018) incorporó en su investigación, donde analizó el actuar gubernamental luego de que el huracán María (2017) afectara Puerto Rico. Ante dicho panorama, Cordero se propuso identificar cómo el modelo de funcionamiento de la rama ejecutiva contribuyó a la pérdida de capacidad institucional del gobierno para manejar la emergencia, además, en el proceso de la investigación procuró rastrear áreas de política pública que requerían de atención y acción para su correspondiente reforma.

De otra manera, Thung-Hong Lin (2015) se propuso demostrar la relación entre la capacidad estatal, la democracia y el impacto de los desastres. Entre los resultados más relevantes del estudio aplicado a más de 150 países, se encontró que una fuerte capacidad estatal y su interacción con la democracia son más efectivas para prevenir pérdidas humanas causadas por desastres predecibles como inundaciones y tormentas, mientras que es en menor medida para terremotos. En este sentido, Lin consideró que “el gobierno de facto, independientemente si es democrático, tiene el incentivo de desarrollar la capacidad estatal para prevenir daños causados por desastres” (2015: 1268 [traducción propia]).

A su vez, tras el terremoto en Mármara-Turquía, Kathleen Dill y Mark Pelling (2010) analizaron las causas y consecuencias políticas de los desastres con el fin de formular un marco para el análisis del espacio político post desastre. Los autores mencionaron en su

estudio que tradicionalmente “el análisis político y crítico ha puesto énfasis sobre las condiciones de vulnerabilidad previas al desastre, pero rara vez se extiende a los impactos posteriores al mismo (Pelling, 2001. En: Dill y Pelling 2010: 22 [traducción propia]).

Además, los autores señalaron entre los resultados de la primera encuesta realizada a países en desarrollo sobre política a largo plazo, que un gobierno que reúna de inmediato los poderes materiales y discursivos que tiene, puede obtener mejores niveles de legitimidad popular posterior al desastre (Dill y Pelling 2010: 24 [traducción propia]). También consideraron que “los impactos políticos a veces están codificados u ocultos, distorsionados por la cobertura de los medios o rápidamente suprimidos por los poderosos” (Dill y Pelling 2010: 34 [traducción propia]). Asimismo, en su análisis mostraron que “la lectura de la reducción del riesgo de desastres y la respuesta, por buenas razones estratégicas, también ha ayudado a mover la mirada del análisis de desastres lejos de la política, hacia los impactos económicos, sociales y físicos del desastre” (2010: 34 [traducción propia]).

En su investigación, Bose (1994) mencionó cómo solía asumirse el hecho de que las situaciones de emergencia estaban libres de política, dado que, en el contexto de los mismos rigen las consideraciones humanitarias. Al respecto, el autor advirtió sobre algunas variables a considerar que llevan a pensar de forma diferente: (1) hay aspectos que involucran a quién obtiene qué y cuánto, (2) las élites políticas que están en constante competencia son propensas a utilizar cualquier oportunidad cuando se trata de hacer capital político y (3) las situaciones de desastre también son útiles para quienes buscan publicidad. También indicó que había altas posibilidades de que se produzcan conflictos agudos entre los gobiernos a diferentes niveles sobre los roles y responsabilidades en materia de políticas, compromisos financieros, intercambio de información y comunicación; y cuestiones relacionadas con las estrategias de implementación (Bose 1994: 119 [traducción propia]).

Ahora bien, cuando se indagó en fuentes nacionales sobre aquellos estudios referentes a la confluencia del ámbito político y la GIRD, se identificó una clara ausencia de estos. Por lo que la presente investigación viene a representar un recurso pionero en este ámbito de análisis.

La primera parte del Capítulo 1 tiene la función de introducir la investigación por medio de los antecedentes contextuales, en esta segunda parte, la persona lectora podrá determinar cuál es la pregunta que generó el estudio, así como los objetivos, la perspectiva teórica y el marco metodológico que permitieron su desarrollo.

1.2 ENUNCIACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Como se planteó al inicio de esta tesis, la misma busca evidenciar las dinámicas de autoridad política que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en cantones perjudicados durante la atención de la emergencia promovida por el evento. Para esto se planteó la siguiente pregunta de investigación: *¿Cómo la injerencia de figuras políticas en acciones técnico-operativas puede impactar la coordinación, dirección y control establecidas para la atención de emergencias en Costa Rica?*

1.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1.3.1 Objetivo general

Evidenciar los enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en cantones perjudicados por la emergencia suscitada ante el paso del huracán Otto sobre Costa Rica durante su fase de primera respuesta entre el 21 y el 25 de noviembre del año 2016.

1.3.2 Objetivos específicos

1.3.2.1 Registrar conforme a la visión presente en la agenda local las declaraciones de miembros de gobiernos municipales en cantones afectados por la emergencia en su fase de primera respuesta.

1.3.2.2 Examinar las formas que asume el ejercicio del poder en la toma de decisiones presentes en los pronunciamientos del presidente de la República a lo largo de la fase de primera respuesta de la emergencia.

1.3.2.3 Observar la posible subordinación del gabinete presidencial en las acciones del Gobierno desde el enfoque del presidente de la República sobre el rol del Estado y su efecto en la cohesión social durante el manejo de la fase de primera respuesta a la emergencia.

1.4 PERSPECTIVA TEÓRICA

Con la finalidad de aportar desde una visión interdisciplinaria al estudio de la GIRD, para el desarrollo de esta tesis, se tomó la decisión de dividir la fundamentación teórica en dos grandes áreas temáticas basadas especialmente en contribuciones del razonamiento sociológico, la teoría política y la gestión del riesgo: una primera área aborda las consideraciones teóricas del riesgo de desastres a partir del concepto de riesgo, contingencia y orden social; mientras que la segunda área temática contiene conceptos teóricos asociados con la autoridad, el poder y la gobernabilidad del riesgo, donde estos tres conceptos serán entendidos en adelante como la base de una teoría política del riesgo de desastres.

En conjunto, dichas áreas temáticas amalgamaron el enfoque de análisis en el ejercicio de la injerencia de figuras políticas en acciones operativas durante el manejo de la fase de primera respuesta de la emergencia provocada por el paso del huracán Otto sobre el territorio nacional, en noviembre del 2016.

1.4.1 Teoría del riesgo de desastres: riesgo, contingencia y orden social.

Si bien el Artículo No.4 de la Ley No.8488 define riesgo como la probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un periodo definido (2006: 6) se tomó la decisión de traer a colación las consideraciones sobre este concepto que fueron desarrolladas por el sociólogo Niklas Luhmann, en especial, por la intensidad que se tuvo de trazar una visión subterránea del concepto para su correspondiente integración al análisis de la materia.

Una de las reflexiones que Luhmann (1996) elaboró sobre el tema, es acerca de que no hay noción del riesgo que consiga satisfacer las pretensiones científicas y que “si se buscan las determinaciones definitorias del concepto riesgo, nos introducimos en un mundo de tinieblas en el que la vista no alcanza demasiado lejos” (p.129). Dicha aseveración lleva a pensar que inevitablemente la concepción del riesgo va a depender en gran medida de la disciplina de la cual se parta; de ahí la importancia no solo de nutrir los conceptos, sino también el trabajar de manera interdisciplinaria para procurar cerrar estas brechas analíticas. Ya lo decía Luhmann en su momento, quien señaló que desde las ciencias sociales se había visibilizado como “la evaluación del riesgo y la disposición a aceptarlo no es sólo un

problema psíquico sino, sobre todo, un problema social” (1991: 26), y precisamente al ser un problema social, es que se refuerza el interés manifiesto para el análisis en esta investigación.

A su vez, Luhmann señaló que “todavía en nuestros días, los riesgos se investigan por medio de la multiplicación de la magnitud del daño y la probabilidad del mismo” (1991:31) lo cual no dista de la visión dialéctica entre amenaza y vulnerabilidad que propone la Ley No.8488 para determinar un riesgo (2006: 6). Coincidiendo la Ley, con el mismo planteamiento realizado por Allan Lavell quien señaló que “el riesgo se crea en la interacción de amenaza con vulnerabilidad, en un espacio y tiempo particular” (2003: 3).

Según Acevedo y Vargas (2000) la tradición racionalista considera que el riesgo es “una decisión que tal como se puede prever, se lamentará más tarde en el caso de que ocurra un daño que se esperaba poder evitar” (p.150), mientras que para Luhmann el riesgo aparece como un esquema de observación; se trata de la reconstrucción de un fenómeno de contingencia múltiple, que ofrece a diferentes observadores variadas perspectivas, las cuales a su vez, tienen opiniones diversas acerca de si ha de tomarse o no una decisión con la plena aceptación del riesgo (1991: 34). Es decir, donde el “riesgo es un término forjado para observar y afrontar la incertidumbre de un daño” (Martínez 2010: 159).

Ahora bien, si se parte de la toma o no de decisiones de la que habla Luhmann, es inevitable volver a mencionar la inquietud planteada por Montero y Esquivel (2017) a raíz de la atención de la emergencia suscitada por el huracán Otto, específicamente sobre la aparente anteposición del Poder Ejecutivo por sobre el SNGR para fundamentar la toma de decisiones operativas (p. 3). Para Luhmann, la toma de decisiones es clave, ya que las considera como la causa desencadenante, además, de que pueden ser identificadas (Acevedo y Vargas 2000: 149).

También se vuelve preciso señalar que, efectivamente en el proceso investigativo se tomó en consideración a Luhmann y su apreciación sobre el riesgo, lo cual se expresa con claridad en la interpretación de la construcción del concepto de riesgo del autor desarrollada por Beriain (1996) donde “el concepto de contingencia pone de manifiesto que algo «puede ser otra cosa», que puede cambiar lo que es observado [la situación] y los que observan” (p.19).

Además, sobre la contingencia múltiple que alude Luhmann, Martínez (2010) nutre la discusión señalando que el mismo riesgo es un “esquema de contingencia” donde las cosas pueden suceder de modo distinto a lo que se espera, por lo que “la contingencia significa en la práctica peligro de decepción y necesidad de aceptar riesgos” (p. 177). Es decir, la contingencia viene a significar para los actores involucrados, la posibilidad de elegir de distintas maneras.

Al mismo tiempo, partiendo de las elecciones realizadas y ante la posibilidad de que puedan o no ocurrir daños en el futuro, Luhmann (1991) indicó que debe de tomarse en cuenta desde el presente, como el futuro se muestra como algo incierto

... mientras que es un hecho ahora que los futuros presentes serán determinados de manera deseable o indeseable. Lo único que sucede es que no puede saberse en este momento todavía cómo. Podemos, sin embargo, saber ahora que nosotros mismos u otros observadores sabrán en el futuro presente cuál es el caso y que juzgarán sobre éste de otro modo a como lo hacemos en el presente, aunque posiblemente no de manera unánime (p.34)

Se consideró que la cita anterior es óptima para reafirmar el por qué se tomó la decisión de darle énfasis e integrar teóricamente el concepto de contingencia en este estudio. Dado que, al realizar una abstracción del significado de contingencia en el concepto del riesgo que analizó Luhmann se pudo analizar a través de noticias televisivas y escritas el “futuro presente” a través de las decisiones tomadas por la autoridad política en la fase de primera respuesta ante la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica, desde el momento que el IMN dio alerta de un sistema de baja presión hasta lo acaecido en el evento en los siguientes días en el territorio nacional.

Conjuntamente, Juan Pablo Gonnet (2015) vino a aportar a este análisis con la verificación que realizó sobre los razonamientos de Luhmann acerca del orden social, los cuales a su vez se encuentran arraigados con el concepto de contingencia que ya se ha desarrollado. Para esto, se tuvo que tomar en cuenta que “una explicación del orden [social] no puede desconocer que la contingencia se mantiene presente; siempre las cosas pueden ser de otro modo. Siempre es posible negar lo dado y concebir otras posibilidades” (Gonnet 2015: 300). Además, Gonnet trajo a colación a Stephen Fuchs quien señaló que para Luhmann “el orden social no radica en la exclusión del malentendido, del conflicto, de la desviación o de la decepción, descansa más bien en los sistemas comunicativos que deciden

cómo manejar la desviación, el conflicto y el malentendido” (Fuchs 2000:209. En Gonnet 2015: 111).

Además, para Luhmann las acciones siempre tienen una interacción frente a otros actores, por esto, cualquier decisión que se lleve a cabo se encuentra sujeta a la aceptación de ese otro. De ahí que la contingencia se entienda como la variabilidad de posibilidades para la toma de decisiones, y en este caso, también para su transmisión y aceptación por parte de los otros. Por consiguiente, la contingencia “hace notar que mi acción se vincula con la acción o con la experiencia del otro, y que mi experiencia se vincula con la acción o experiencia del otro” (Gonnet 2015: 301).

Por lo que para determinar la aceptación de la cual se hace referencia, Luhmann en su análisis propuso una serie de medios de comunicación simbólicamente generalizados, entendiéndolos no como la televisión o la prensa escrita que se encuentran estudiados en los sucesivos capítulos, sino como “fórmulas significativas que se presentan en semánticas, símbolos y códigos y que permiten combinar diversas selectividades posibles entre un alter [autoridad política] y un ego [cantones afectados a partir del evento]” (Luhmann 1976: 512. En: Gonnet 2015:301). Los cuales, como se podrá apreciar más en detalle en el apartado metodológico, fueron identificados en la reconstrucción de los elementos discursivos de los actores que ejercieron autoridad política durante la fase de primera respuesta de la emergencia.

1.4.2 Teoría política del riesgo de desastres: autoridad, poder y gobernabilidad del riesgo.

Como se hizo mención en el apartado referente a la definición del problema de investigación, se identificó la carencia en cuanto al estudio analítico de las dimensiones sociales que convergen en la interacción entre actores con investidura política y la GIRD. Por lo tanto, para proceder con el respectivo análisis sobre la injerencia de figuras políticas en acciones operativas y su potencial impacto en la coordinación, dirección y control establecidas para la atención de emergencias en el país, se emplearon conceptos fundamentales de la teoría política, tales como *autoridad* y *poder*; así como el concepto de *gobernabilidad del riesgo*, desde el ámbito de la gestión del riesgo de desastres.

Por cuanto, para comprender la interacción de los conceptos de autoridad y poder en la atención de emergencias primero es necesario evaluar el concepto de Estado. Al respecto Bob Jessop (2014) razona que “el Estado y el poder del Estado son fenómenos hipercomplejos y variables, y ninguna teoría o perspectiva teórica por sí misma puede capturarlos completamente y explicar su dinámica estructural y estratégica” (p.20). Además, el autor considera que generar una lista de las instituciones públicas suele ser la respuesta más expedita y común para definir el Estado, omitiendo especificar “qué es lo que les otorga a estas instituciones su condición estatal” (p. 21). Por lo tanto, Jessop se inclina por definir al núcleo del aparato estatal como “un conjunto distintivo de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada consiste en definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente vinculantes en una población dada, en nombre de su “interés común” o “voluntad general” (2014: 25).

Por su parte, Alberto Montbrun (2010) trae a colación algunas de las reflexiones desarrolladas por Julien Freund y Hannah Arendt. La consideración sobre el primero de los autores es que la autoridad política “...consiste en la relación jerárquica que se establece en el seno de un grupo por la potencia que una voluntad particular ejerce sobre las otras voluntades particulares, modelando así la cohesión del grupo” (p.370), donde el poder viene a ser la autoridad socialmente estructurada, dividida eso sí, en funciones jerárquicas. Mientras que Montbrun destaca de Hannah Arendt su cuestionamiento ante la aparente incapacidad de la ciencia política para distinguir los conceptos de poder, autoridad y fuerza dado que se presentan en la actualidad como si fueran sinónimos (2010: 372).

Algo similar ocurre con Víctor Alarcón (1998), quien contribuyó con la diferenciación conceptual, al señalar que la autoridad no es una fuerza “...sino que debe asumirse como una dinámica de dominio subsistente entre los hechos objetivos y las voluntades subjetivas” (p. 7). El autor posiciona a la autoridad como una fuerza política concreta (normas y leyes) que opera a través de organismos institucionales, los cuales garantizan “...un modo específico de dominación social con el fin de obtener la aprobación general de los involucrados dentro de una relación de mandato-obediencia” (Alarcón 1998: 8).

Sobre el concepto de poder, Pedro Solís (2009) lo consideraba como una relación situacional e históricamente cambiante entre quienes mandan y quienes obedecen, es decir,

una relación dinámica. Además, llegó a señalar que en su momento se habían establecido los límites conceptuales del poder y la autoridad, al ponerlos en relación con otros conceptos adyacentes, diluyendo así la posibilidad de comprender la eficacia con la que cuenta la autoridad política para desarrollarse en el ejercicio cotidiano del poder, donde “si el poder entraña coerción cuando es ilustrado como la institución forzada de una relación de desigualdad social, entonces la autoridad política viene a legitimar esa relación durante el tiempo que dure el reconocimiento de la misma” (Solís 2009: 52).

Sobre este dinamismo del cual hablaba Solís (2009), Cynthia Lujano (2007) lo repasaba en las cavilaciones de René Zavaleta en la sugerencia de analizar “al Estado y la sociedad en un momento histórico determinado y en una realidad en particular, puesto que son elementos en constante cambio y transformación” (2007:127). Para el desarrollo del análisis estatal, Zavaleta empleaba términos tales como “ecuación social o sistema político, eje, poder dual del Estado, hegemonía, del óptimo social y momento constitutivo” (p.127) y es el propio Zavaleta (2009) quien marcó el camino explicando que “por sistema social o ecuación entendemos entonces el modo de entrecruzamiento entre la sociedad civil, las mediaciones y el momento político-estatal” (Zavaleta 2009:334).

Ahora bien, de Manuel Ortiz (2006) cabe rescatar su conceptualización del gobierno como la institución donde se expresa por excelencia el Estado, al intentar regular las relaciones de poder y, a su vez, ser expresión de esas relaciones de poder (p.12). Del mismo modo, el autor hizo hincapié en que el Estado debe actuar con un carácter legitimador y consensual a efecto de buscar la preservación de sus instituciones (p.19), de ahí que los partidos políticos o los medios de comunicación masiva vengán a fungir como “...expresiones o ámbitos de construcción e interacción de las relaciones de poder. Pero también de la elaboración del tejido social, que a su vez reconstituye las relaciones de poder de estos aparatos” (p. 12). Es decir, un poder que se institucionaliza más allá de las estructuras sociales.

Para Ortiz, la autoridad política se manifiesta de dos maneras distintas pero conexas: el poder coercitivo y el poder simbólico: “la primera utiliza o puede usar la fuerza física, y la segunda defiende la autoridad del Estado mediante la difusión de formas simbólicas que cultivan una legitimidad del poder político” (Ortiz 2006: 18-19). Es así como el autor concibe

al poder como un constructo social, “... resultado de la interacción cotidiana de los individuos, de ese tejido invisible que desde la intersubjetividad se hila entre los sujetos, lenta o violentamente, según el caso” (p.11).

De forma complementaria a los conceptos de autoridad y poder, así como a los demás elementos que le conforman, aquí se consideró ineludible incorporar teóricamente el concepto de *governabilidad del riesgo*. Para esto, se partió inicialmente de las consideraciones de Guerrero et al. (2017) acerca de que “la noción de gobernabilidad se ha vuelto una categoría de análisis cada vez más compleja con el paso del tiempo, incorporando preceptos y criterios de múltiples disciplinas que ciertamente dificultan una precisa conceptualización” (p.6).

Por esta razón, es que se suelen manejar algunas aproximaciones conceptuales, tal y como la que planteó Carmen Navarro (2002) acerca de que “se ha pasado de una noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político y tenía el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo” (p. 1) donde se acentuaba la capacidad estatal para concretar los objetivos propuestos, a un contexto en que las decisiones pasan a ser resultado de la interacción entre las institucionalidad pública, y otros sectores de la sociedad.

Siendo así, Navarro (2002) también hizo hincapié en que la capacidad gubernamental de respuesta, una más tradicional-impositiva, se estaba viendo modificada al incluir otros modos para incorporar el interés colectivo. Sobre estas modalidades distintas de inclusión, entraría también el ejercicio de la gobernanza, la cual es entendida precisamente como la manera de quebrantar la imposición unilateral gubernamental (p.1) en la toma de decisiones.

En ese sentido, en el presente estudio, se empleó el concepto desarrollado por el PNUD ya que discurre en que la gobernabilidad es:

el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuáles ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales. La gobernabilidad incluye al Estado, pero lo trasciende, abarcando a todos los sectores de la sociedad, incluidos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (2015:1).

Además, sobre este concepto Fernández (2015) discute que, por gobernabilidad del riesgo se entiende un proceso sistémico donde las autoridades (gobernantes, reguladores/tomadores de decisión) desarrollan estrategias específicas para reducir las condiciones de riesgo (p.4). Por ende, en la presente investigación se propuso hacer uso del concepto de *governabilidad del riesgo* con el fin de identificar si las autoridades políticas trascendieron en el manejo de la emergencia ante el paso del huracán Otto sobre Costa Rica junto a otros sectores de la sociedad y así, en la elaboración de dicho análisis, delimitar las potenciales consecuencias de la intervención política en la atención de la emergencia.

En síntesis, durante el desarrollo de la investigación y a partir de un plano teórico, la injerencia de figuras políticas en acciones técnico-operativas lejos de ser concebida como un objeto de análisis *per se*, fue considerada como una forma más compleja de legitimar el poder, un poder que es dinámico, jerárquico, de mando estructurado y que sí, puede llegar a ser coercitivo. Y cuya forma de legitimización es por medio de formas simbólicas o coercitivas las cuales tradicionalmente se alojan en normas y leyes ejecutadas por instituciones estatales, pero ante el escenario de un estado de emergencia como fue el suscitado por el huracán Otto confluyeron en una serie de elementos simbólicos, de ahí la propuesta de evidenciar los enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en cantones perjudicados por la emergencia, con el fin de realizar su correspondiente identificación y explicación.

1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para efectos del presente estudio, inicialmente se procedió a explorar diferentes propuestas que optimizaran el proceso investigativo. Tras realizar una serie de modificaciones y ajustes, surgió como resultado la escogencia de una orientación metodológica que permitió elaborar un acercamiento en torno al problema de investigación planteado, el cual, como ya se ha mencionado con anterioridad, se encuentra arraigado en la injerencia de figuras políticas en acciones técnico-operativas y su potencial impacto en la coordinación, dirección y control establecidas para la atención de emergencias en el país.

No obstante, dadas las características que conllevó esta suma de pruebas y errores, a continuación, la persona lectora encontrará dos apartados que le permitirán familiarizarse

con la manera en que el proceso investigativo se llevó finalmente a cabo. El primero de ellos rinde cuentas de la perspectiva epistemológica aplicada; mientras que, en un segundo apartado, se relata con detalle la estrategia metodológica seleccionada para el correspondiente análisis del objeto de estudio.

1.5.1 Perspectiva epistemológica: Enfoque fenomenológico

La investigación aquí desarrollada germinó desde una visión sociocrítica e interpretativa que buscó evidenciar los enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en cantones perjudicados por la emergencia en su fase de primera respuesta. La propuesta de generar diálogo entre ambos paradigmas radicó en que dicha mixtura permitía comprender e interpretar la realidad como dinámica y diversa, pero también porque admitía la posibilidad de identificar potenciales transformaciones al respecto del manejo de una emergencia como la que experimentó el país a finales del año 2016.

Para esto, se planteó aplicar un análisis cualitativo a los hechos, el cual según Schuster et al. (2013) consiste en describir de forma detallada un evento o una situación observada e ir más allá, al incorporar las experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones de los actores partícipes (p. 129). A partir de un enfoque nutrido de dichos criterios, esta investigación tuvo la posibilidad de conocer y comprender el contexto en que se desarrolló la atención de la emergencia, así como escuchar algunas de las voces que no se encontraban presentes en los documentos oficiales, sumando así, al desarrollo del análisis.

Se consideró que el método de investigación desde el que se podían aportar elementos de análisis valiosos era el fenomenológico, ya que como se viene mencionando con anterioridad, se instauró un sentido de explicación comprensiva e interpretativa de los fines y las cosas (Nateras 2005: 281). Ahora bien, partiendo del problema de investigación, se cotejó las posibilidades que podía ofrecer específicamente la fenomenología política, dado que tiene como propósito el “explicitar los sentidos de lo político [...] tanto en la descripción de las estructuras del mundo de la vida política como al poner la atención sobre los modos, o sentidos de lo político, en los que se desenvuelve el poder” (Giral 2020: 189).

Además, la manera en que la fenomenología establece el análisis de lo político sobre la política⁶, es a través de un “paréntesis de la realidad” y su relación con ella, buscando así comprender aquellos sentidos atribuidos de manera cotidiana, previo a generar una valoración anticipada de los mismos. Por tanto, comprender desde la fenomenología política, significó aproximarse y entender la manera cómo la injerencia de figuras políticas en acciones operativas correspondientes a la atención del huracán Otto, pudo haber afectado la coordinación, dirección y control ya establecidas para la misma.

1.5.2 Estrategia metodológica

Desde el inicio del proceso investigativo se tenía el conocimiento del reto que significaría el desarrollo de un estudio de esta envergadura. Por una parte, se estaba colocando sobre la mesa de discusión un tópico inusitado como objeto de análisis en la investigación empírica sobre la GIRD, y, por otra parte, como se podrá apreciar a continuación, algunos componentes específicos de la estrategia metodológica tampoco suelen ser un referente para el estudio de la materia.

1.5.2.1 Período de análisis

Determinar el momento en que dio inicio la fase de primera respuesta de la atención de la emergencia ante el paso del huracán Otto no fue una tarea sencilla, como tampoco lo fue el establecimiento del momento de su finalización. Por lo que, primeramente, se partió del concepto de *fase de respuesta* presente en el Artículo No.30 de la Ley No.8488 donde se hace el señalamiento de que es la:

fase operativa inmediata a la ocurrencia del suceso. Incluye las medidas urgentes de primer impacto orientadas a salvaguardar la vida, la infraestructura de los servicios públicos vitales, la producción de bienes y servicios vitales, la propiedad y el ambiente, mediante acciones de alerta, alarma, información pública, evacuación y reubicación temporal de personas y animales hacia sitios seguros, el salvamento, el rescate y la búsqueda de víctimas; el aprovisionamiento de los insumos básicos para la vida, tales como alimentos, ropa, agua, medicamentos y la asistencia médica, así como el resguardo de los bienes materiales, la evaluación preliminar de daños y la adopción de medidas especiales u obras de mitigación debidamente justificadas para proteger a la población, la infraestructura y el ambiente (2006: 15)

⁶ Bayron Giral (2020) sostiene una distinción entre la política y lo político. Donde la política se refiere a una región o entorno, generalmente del mundo de la vida social, y lo político es la constitución del sentido que el sujeto le otorga a éste (p.194).

Ahora bien, como se mencionó anteriormente en la cronología de la formación del huracán Otto, el mismo ingresó al territorio continental el 24 de noviembre del 2016, pero como también se indicó, los efectos de las bandas nubosas comenzaron a producir dificultades en diferentes zonas del país desde los días preliminares. Esto motivó hacer uso de una fecha aproximada para definir el período de análisis, siendo entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016. Además, dicho período coincidió con la activación del COE (Montero y Esquivel 2017:12) y con el establecimiento de la categoría de huracán para el ciclón tropical que se había formado entre el 21 y el 26 de noviembre del 2016 (CNE, 2017). Con respecto al 26 de noviembre, se decidió no incorporarlo al período de análisis, ya que los medios de comunicación consultados durante ese día únicamente presentaron testimonios de las personas afectadas por la emergencia, lo cual excedía al propósito de la presente investigación.

1.5.2.2 Fuentes de información

Una de las características particulares con las que contó el planteamiento de este estudio, es que se formuló a partir de la inquietud señalada por Montero y Esquivel (2017) sobre la aparente presencia del poder político durante la fase de primera respuesta de la emergencia provocada por el paso del huracán Otto.

En su momento, los autores procedieron a realizar entrevistas semi estructuradas con el fin de “obtener una visión general de [...] las acciones realizadas por el Subsistema Nacional de Preparativos y Respuesta a Emergencias” (p.3) en dicho evento; por lo que, en esta oportunidad, con el afán de ampliar los márgenes de análisis en un sentido más especializado, se tomó la decisión de incluir más allá de las acciones efectuadas por el Subsistema de Preparativos y Respuesta, el indagar las propias acciones ejecutadas por los gobiernos municipales y las llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo.

Una vez establecido el antecedente contextual y los actores necesarios para desarrollar esta investigación, se procedió a idear la manera de reconstruir la fase de primera respuesta en la atención de la emergencia provocada por el paso del huracán, en noviembre del 2016, por parte de las autoridades correspondientes. Esta investigación se desarrolló en una coyuntura nacional -y mundial- extenuada por los efectos de la pandemia por Covid 19,

donde se generaron serias dificultades para acceder a otras posibles fuentes de información. Pese a las circunstancias se tomó en consideración que

no todos los fenómenos sociales son susceptibles de ser observados en el tiempo de su ocurrencia y, dadas las dificultades actuales para su completa y correcta transmisión por la vía oral, cobran importancia los documentos escritos [y audiovisuales] por su capacidad de convertirse en registros históricos a los que se puede acudir con relativa facilidad para la investigación de determinados aspectos de la sociedad (Fernández 2002: 35-36).

Es en este sentido que se procuró examinar aquellos medios de comunicación costarricenses que todavía mantenían en alguna de sus plataformas digitales las noticias periodísticas referentes a la cobertura del evento hidrometeorológico acontecido hace seis años en el territorio nacional.

Como resultado, luego de hacer un barrido de diferentes medios de comunicación, se seleccionaron los dos medios que cumplieron con algunos criterios necesarios, tales como la fiabilidad de la plataforma, la facilidad para acceder a las diferentes noticias y en especial, el hecho de que estas se pudieran obtener sin ningún tipo de variante respecto de la que fue transmitida o en su defecto, impresa en aquel momento. Siendo las noticias televisivas de Noticias Repretel (NR) y las noticias de prensa del diario La Nación (LN), las unidades de registro y observación elegidas.

Además, el análisis de las noticias televisivas de Noticias Repretel vino a significar la implementación de una unidad de análisis que, según los registros consultados, no ha sido utilizada para el estudio de la GIRD en el ámbito nacional. Condición que se repitió fuera del país, ya que apenas se encontraron tres experiencias que incluyeran contenidos televisivos en sus análisis. El primero procede de Chile, donde se desarrolló el estudio del Consejo Nacional de Televisión sobre la cobertura televisiva del terremoto del año 2010, mientras que los otros dos son de Colombia y México, cuya tarea fue investigar acerca de la interacción entre medios masivos -como la televisión- y los desastres (Hermelin 2007; Castillo et al. 2008).

Al respecto de experiencias investigativas que incorporaran a la prensa escrita en su estudio, a la fecha, se lograron identificar dos esfuerzos a nivel del país. En ambos se realizó un análisis en la prensa escrita a partir del sismo de Cóbano, Puntarenas en 1990 (Bermúdez y Mora 1991; Bermúdez 1994).

Ahora bien, la escogencia de NR radicó en que, para el momento del análisis, las noticias particulares del huracán Otto y los programas completos de noticias transmitidos durante la semana del 21 al 25 de noviembre del 2016, aún se encontraban en el canal oficial de NR en YouTube, la plataforma web para compartir vídeos. Caso contrario en la plataforma digital oficial del noticiero⁷ donde los enlaces disponibles en la web no coincidieron con el servidor de almacenamiento; lo esperable para un contenido que fue actualizado hace poco más de seis años. Asimismo, se procuró buscar una segunda fuente de noticias televisivas, pero de manera lamentable, ningún otro telenoticiero facilitaba las opciones de acceso a la cobertura periodística desarrollada durante esa semana, como las que presentó NR.

Otra particularidad, es que, dada la crisis sanitaria generada por la COVID-19, no fue posible desplazarse a los centros documentales que mantienen las versiones impresas de los diferentes periódicos del país. Motivo por el cual se optó por hacer un análisis de noticias de prensa, con el periódico La Nación, ya que dispone de los ejemplares impresos de manera digitalizada mediante la suscripción mensual paga en su plataforma digital. Otros periódicos que también hicieron la cobertura del evento no contaban con características de registro similares.

Es importante reafirmar que la escogencia de un medio televisivo y un medio escrito para la realización de esta investigación tampoco fue una selección azarosa. Eliseo Verón (2001) refiere que la televisión al igual que la prensa escrita son un producto de una actividad colectiva, aunque la segunda tiene “un consumo todavía más “privado” que el de la televisión: [ya que] se realiza en la soledad de la lectura individual, mientras que el consumo de la televisión se inserta en la socialidad de la familia” (p.90).

Finalmente, según lo señaló el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en la Encuesta Nacional de Cultura, para el año 2016, el 69% de las viviendas costarricenses contaban con servicio de televisión por cable o satélite (2016: 43) y un 89,5 % de las personas de 12 años y más que ven televisión preferían los noticieros costarricenses (p.49). A su vez el 42,4% del total de personas de 5 años y más que sabía leer y escribir indicaba leer periódicos, mientras que en un 4,6% de las viviendas, contaban para ese mismo año con una

⁷ <https://www.repretel.com/noticias/>

suscripción a periódicos impresos (p.69). Dando cuenta que, para el 2016, año en que ocurrió el huracán Otto, tanto las noticias televisivas como los periódicos, eran una parte significativa en los hábitos, prácticas y consumo de medios para la sociedad costarricense.

Siendo así, en su conjunto, la revisión de los documentos, las noticias televisivas y las noticias escritas fueron lo que posteriormente generó la posibilidad de reconstruir el espacio temporal para analizar la injerencia de figuras políticas en acciones operativas durante la atención de la emergencia generada por el evento.

1.5.2.3 Unidades de análisis y su objeto de estudio

Según Hernández Sampieri “la unidad de análisis indica quiénes van a ser medidos, es decir, los participantes o casos a quienes en última instancia vamos a aplicar el instrumento de medición” (2014: 183) por lo tanto, para esta investigación dichas unidades de análisis corresponden a las noticias televisivas de Noticias Repretel y las noticias escritas del periódico La Nación que fueron divulgadas entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016 acerca de la atención del evento en su fase de primera respuesta. En cuanto al objeto de estudio en las unidades de análisis, tanto en las noticias televisivas y escritas, fueron las nociones y sentidos simbólicos que se encontraron presentes en las imágenes, palabras o frases que les contenían. Por lo que se examinaron minuciosamente las noticias de NR almacenadas en el canal del noticiero en YouTube, y las noticias del periódico LN registradas en el histórico de la plataforma digital.

En el plano televisivo inicialmente se examinaron los programas de las ediciones matutinas (mañana), meridianas (mediodía) y estelares (nocturna) que fueron emitidas por NR entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016. Es necesario señalar que la duración de las ediciones fue variando conforme transcurrían los efectos del fenómeno hidrometeorológico en el país, ya que NR pasó de ofrecer durante el primer día programas de noticias que duraban aproximadamente una hora e incluían algunas notas periodísticas sobre el tema, a transmitir únicamente información referente al paso del huracán Otto, sus correspondientes afectaciones y consecuencias de manera ininterrumpida entre los días 24 y 25 de noviembre del año 2016.

1.5.2.4 Técnicas de recolección datos y análisis de información

La información que no se convierte en motor de la acción tiene poco valor, motivo por el cual, se vuelve necesario su respectivo procesamiento en varias etapas. Siendo esta una premisa desarrollada por Dulzaines y Molina (2004: 2) acerca de la dinámica constante entre práctica y teoría, y del cómo dentro del proceso investigativo hay elementos básicos, pero también complementarios para el proceso de suministro de la información.

Por lo que, para efectos de esta investigación, se empleó la *revisión documental* y la generación de *matrices de análisis* como técnicas para la recolección de los datos, mientras que, como técnica de análisis de estos, se recurrió al *análisis crítico del discurso (ACD)*. Las técnicas de recolección y de análisis de datos, son detalladas seguidamente:

1.5.2.4.1 Revisión documental

A partir de un procesamiento reflexivo-sintético, se empleó la *revisión documental* con el objetivo de captar, seleccionar y sintetizar las derivaciones de las acciones técnico-operativas desarrolladas por los gobiernos municipales y el Poder Ejecutivo en la atención del evento.

Al mismo tiempo, fue en la revisión de las noticias televisivas y escritas, donde los mensajes subyacentes contenidos en los mismos contribuyeron “a la toma de decisiones, al cambio en el curso de las acciones y de las estrategias” (Dulzaines y Molina 2004: 2) en el proceso investigativo, lo que más adelante permitió registrar declaraciones de miembros de gobiernos municipales en cantones afectados, así como dilucidar la dinámica ejercida por miembros de gobiernos municipales en cantones afectados y las formas que asume el ejercicio de poder en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, ambos en la atención de la emergencia.

Es por esto que, para la revisión documental, las noticias televisivas tuvieron que ser procesadas en al menos tres etapas. En un primer momento, se efectuó una revisión de las 38 horas y 45 minutos de noticias transmitidas entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016. En un segundo momento, se descartaron 6 horas y 9 minutos dado que abordaban otro tipo de noticias que no se encontraban relacionados con la cobertura de la emergencia, por lo que

luego de realizar dicho escrutinio se conservaron para el análisis 32 horas y 36 minutos (84%) de emisión, lo que significó una meticulosa revisión de aproximadamente 227 notas periodísticas. En un tercer momento se descartaron 200 de dichas notas, ya que los gobiernos municipales y el Poder Ejecutivo tuvieron participación o algún tipo de presencia en solo 27 de ellas, tal y como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 4. Unidades de análisis televisivas procesadas.

Día de transmisión en Noticias Repretel	Cantidad de notas periodísticas vinculadas al huracán Otto	Cantidad de notas periodísticas con participación de figuras políticas
Lunes 21 de noviembre, 2016	12	2
Martes 22 de noviembre, 2016	28	5
Miércoles 23 de noviembre, 2016	43	4
Jueves 24 de noviembre, 2016	89	11
Viernes 25 de noviembre, 2016	55	5

Fuente: Elaboración propia

Con respecto al medio de comunicación escrito, inicialmente fueron seleccionadas las 24 noticias que incluían información referente al huracán Otto, publicadas entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016. Luego, como se puede observar en la Tabla No.5, se determinó que solo en el 33% de las unidades de análisis existía mención del relato de acciones llevadas a cabo en la fase de primera respuesta en la atención de la emergencia por parte de los distintos gobiernos municipales en las zonas afectadas, así como por el Poder Ejecutivo.

Tabla 5. Unidades de análisis escritas procesadas.

Día de publicación en La Nación	Cantidad de notas periodísticas vinculadas al huracán Otto	Cantidad de notas periodísticas con participación de figuras políticas
Lunes 21 de noviembre, 2016	1	-
Martes 22 de noviembre, 2016	5	2
Miércoles 23 de noviembre, 2016	5	3
Jueves 24 de noviembre, 2016	6	1
Viernes 25 de noviembre, 2016	7	2

Fuente: Elaboración propia

1.5.2.4.2 *Matrices de análisis*

Las matrices son una manera útil para establecer vinculaciones entre categorías o temas. Según Tamayo (1991) la *matriz de análisis* es definida como una técnica de análisis que “nos permite ordenar y clasificar los datos consultados, incluyendo nuestras observaciones y críticas, facilitando así la redacción del escrito” (p.98). Por lo que, en atención a la necesidad de contar con una manera de organizar los datos extraídos de las unidades de análisis, se diseñaron varias matrices, como resultado especialmente del análisis crítico del discurso (ACD) realizado a las noticias televisadas de NR y las noticias escritas de LN.

1.5.2.4.3 *Análisis crítico del discurso (ACD)*

Teun A. van Dijk (1999) planteó que el ACD “es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político” (p.23), mientras que Wodak (2001) y Fairclough esbozaron que el ACD interpreta el discurso, en su estudio del lenguaje, como forma de práctica social (p.18); de ahí que dicha interpretación sugiera una relación determinante entre el evento comunicativo particular y las situaciones, instituciones y estructuras sociales que lo enmarcan.

Por consiguiente, el empleo del ACD como técnica para esta investigación entabló la posibilidad de desarrollar una observación atenta sobre los criterios de pertinencia y rigurosidad, lo que finalmente guio la selección de las categorías apropiadas y el diseño de los procedimientos para el respectivo análisis. Acuñando la producción discursiva, objeto de análisis, desde el contexto en el que se enunció y desde el estatus y el rol sociocultural, institucional y discursivo de las figuras políticas, ya que, en esta investigación no se concibe la comprensión del discurso si no se toma en cuenta el contexto; lo cual puede ser expresado mediante el modelo tridimensional empleado por Fairclough: *Discurso = Texto + Práctica Discursiva + Práctica Social (contexto)*.

Al respecto del conocimiento y, por ende, de la reconstrucción del contexto fue menester ampliar el cuerpo de análisis seleccionado a noticias de otros medios de

comunicación, entrevistas, encuestas e informes, tales como el Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica (2016) del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y resultados de más encuestas de opinión, como las realizadas por Cid Gallup y OPol Consultores.

Asimismo, dados los actores implicados y el tinte político que podía arrojar el accionar de los gobiernos municipales, los pronunciamientos del presidente de la República, así como las consideraciones del gabinete presidencial, se decidió acertadamente, recurrir a las actas transcritas de las sesiones ordinarias llevadas a cabo en la Asamblea Legislativa durante el mismo período de análisis que NR y LN. De forma excepcional, se consultó también los días posteriores al evento, dado que el jueves 24 y el viernes 25 de noviembre, el plenario se acogió al asueto nacional. En la siguiente tabla, queda reflejada la intervención al respecto del huracán Otto que tuvieron diputadas y diputados de diferentes fracciones legislativas:

Tabla 6. Diputaciones que realizaron pronunciamientos al respecto del huracán Otto

Lunes 21 de noviembre, 2016	Sesión 104	<ul style="list-style-type: none"> • Franklin Corella Vargas (PAC) • Gerardo Vargas Rojas (PUSC) • Suray Carrillo Guevara (FA) • Luis Vásquez Castro (PUSC)
Martes 22 de noviembre, 2016	Sesión 105	<ul style="list-style-type: none"> • Abelino Esquivel Quesada (PRC) • Carmen Quesada Santamaría (Independiente) • Laura Garro Sánchez (PAC) • Danny Hayling Carcache (PLN) • Suray Carrillo Guevara (FA) • Javier Cambronerero Arguedas (PAC)
Miércoles 23 de noviembre, 2016	Sesión 106	<ul style="list-style-type: none"> • Karla Vanessa Prendas Matarrita (PLN) • Olivier Ibo Jiménez Rojas (PLN) • Rolando González Ulloa (PLN) • Emilia Molina Cruz (PAC) • José Ramírez Aguilar (FA) • Suray Carrillo Guevara (FA)
Lunes 28 de noviembre, 2016	Sesión 108	<ul style="list-style-type: none"> • Edgardo Araya Sibaja (FA) • Suray Carrillo Guevara (FA)
Martes 29 de noviembre, 2016	Sesión 109	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Hernández Álvarez (Independiente) • Patricia Mora Castellanos (FA) • Ronny Monge Salas (PLN) • Emilia Molina Cruz (PAC) • Suray Carrillo Guevara (FA) • Franklin Corella Vargas (PAC)

Fuente: Elaboración propia

Además, para evidenciar los enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones operativas ante la atención del evento, se realizó la construcción de un modelo de ACD a partir de un análisis gradual, que permitió examinar no sólo lo enunciado por cada figura política, es decir, el contenido, sino también cómo lo hizo y su estructura; lo que dio cuerpo a una perspectiva discursiva, social y crítica encauzada hacia el modo en la que el discurso se empleó como vehículo ideológico del poder, el abuso del mismo y su respectivo control. Del mismo modo, vale la pena indicar, que durante el desarrollo del ACD se tomó en consideración que el ACD no tiene una forma de acción concreta y única, por lo que se decidió no dedicar especial énfasis a las estructuras léxicas y sintácticas, tal y como lo haría una persona profesional lingüista.

Ahora bien, hablando propiamente del proceso metodológico, en una primera faceta se hizo una revisión primaria de las unidades de análisis, donde se extrajeron algunos datos básicos tales como el total de notas periodísticas vinculadas al huracán Otto y a partir de estas, las notas con participación de figuras políticas en la fase de primera respuesta del evento (Tabla No. 4 y Tabla No. 5). En una segunda faceta se profundizó en la búsqueda de elementos discursivos que dieron pie a la generación de matrices para así poder evidenciar los enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en los cantones perjudicados por la emergencia.

Para esto, se desarrollaron dos categorías analíticas, a saber: *categorías teóricas* y *categorías operativas*. La primera categoría fue formulada a partir de la perspectiva teórica empleada en esta investigación la cual hace referencia a una teoría del riesgo y a una teoría política del riesgo de desastres, donde resaltan los conceptos de riesgo, contingencia, orden social, autoridad, poder y gobernabilidad del riesgo. Por esto, en la siguiente tabla se puede detallar, además de la definición de cada una de las *categorías teóricas*, una adaptación hacia el entendimiento de la praxis reflejado en el objeto de estudio. Asimismo, se pueden identificar las dimensiones de estudio que permitieron desagregar las diferentes unidades de análisis.

Tabla 7. Codificación de las categorías teóricas para el análisis.

<i>Perspectiva teórica</i>	<i>Categorías teóricas</i>	<i>Definición</i>	<i>Dimensiones de estudio</i>
1. Riesgo de desastres	<i>1.1 Riesgo</i>	<p>“...observar y afrontar la incertidumbre de un daño” (Martínez 2010: 159).</p> <p>Entendido como los potenciales daños que podrían ocurrir ante el ingreso del huracán Otto a territorio continental.</p>	<p>1.1.1 Magnitud del daño</p> <p>1.1.2 Probabilidad del daño</p>
	<i>1.2 Contingencia</i>	<p>“...peligro de decepción y necesidad de aceptar riesgos” (Martínez 2010: 177).</p> <p>Entendido como la aceptación del riesgo a partir de la toma de decisiones durante la fase de primera respuesta del huracán Otto.</p>	1.2.1 Toma de decisiones
	<i>1.3 Orden social</i>	<p>“...sistemas comunicativos que deciden cómo manejar la desviación, el conflicto y el malentendido” (Fuchs 2000:209. En: Gonnet 2015: 111).</p> <p>Entendido como las fórmulas significativas de comunicación (semánticas, códigos, símbolos) presentes en los mensajes emitidos durante la fase de primera respuesta del huracán Otto.</p>	<p>1.3.1 Interacción social</p> <p>1.3.2 Fórmulas significativas</p>

<i>Perspectiva teórica</i>	Categorías teóricas	Definición	Dimensiones de análisis
2. Política del riesgo de desastres	<i>2.1 Autoridad</i>	<p>“...dinámica de dominio subsistente entre los hechos objetivos y las voluntades subjetivas” (Alarcón 1998: 7).</p> <p>Entendido como la relación de mandato-obediencia a través de normas y leyes durante la fase de primera respuesta del huracán.</p>	<p>2.1.1 Poder coercitivo</p> <p>2.1.2 Poder simbólico</p>
	<i>2.2 Poder</i>	<p>“...consiste en la relación jerárquica que se establece en el seno de un grupo por la potencia que una voluntad particular ejerce sobre las otras voluntades particulares” (Montbrun (2010: 370).</p> <p>Entendido como la relación jerárquica a través de funciones estructuradas entre quienes ordenaban las medidas urgentes de primera respuesta y quienes debían de acatarlas.</p>	<p>2.2.1 Funciones estructuradas</p> <p>2.2.2 Órdenes a seguir</p>
	<i>2.3 Gobernabilidad del riesgo</i>	<p>“el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuáles ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales” (PNUD 2015: 1)</p> <p>Entendido como los mecanismos de respuesta ante el huracán Otto desde las entidades gubernamentales, grupos sociales y la sociedad civil.</p>	<p>2.3.1 Mecanismos de respuesta</p>

Fuente: Elaboración propia

La segunda categoría de análisis denominada *categorías operativas*, fue constituida por un reagrupamiento de las medidas urgentes de primer impacto que están presentes en el Artículo No.30 de la Ley No.8488, las cuales, a su vez, están orientadas a salvaguardar la vida, la infraestructura de los servicios públicos vitales, la producción de bienes y servicios vitales, la propiedad y el ambiente.

Tabla 8. Codificación de las categorías operativas para el análisis.

Medidas de atención de primer impacto según Artículo No.30 de la Ley No.8488	Categorías Operativas	Definición
Alertas Alarmas	Alertas	Implementación, cambio o retiro de alertas verde, amarilla y roja.
Información pública	Vocería	Información sobre asuntos de interés público.
Evacuación y Reubicación temporal (personas y animales)	Evacuación	Reubicación temporal de personas y animales en albergues.
Salvamento, rescate y búsqueda de víctimas	Rescate	Acciones de salvamento, rescate y búsqueda a personas víctimas por parte de Cruz Roja, Bomberos, Fuerza Pública, etc.
Aprovisionamiento de insumos básicos (alimentos, ropa, agua, medicamentos y asistencia médica)	Abastecimiento	Aprovisionamiento de insumos básicos (alimentos, ropa, agua, medicamentos y asistencia médica).
Resguardo de bienes materiales	Resguardo	Resguardo de bienes materiales.
Evaluación preliminar de daños	Daños	Evaluación preliminar de daños.
Obras de mitigación	Mitigación	Obras para la protección de la población, la infraestructura y el ambiente.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, antes de continuar con el proceso de codificación, etiquetado y desagregación de las unidades de análisis, se consideró pertinente codificar también a los actores políticos. En este sentido se les asignó un código a los gobiernos municipales mencionados en NR y LN, utilizando las dos primeras letras del nombre del cantón y en aquellos casos donde se podían repetir los códigos, tal como Los Chiles y La Cruz, se utilizó una tercera letra para poder ser identificados sin problema alguno.

Tabla 9. Codificación de los gobiernos municipales perjudicados por el huracán Otto.

Gobiernos municipales	Código
Corredores	Co
Golfito	Go
Matina	Ma
Talamanca	Ta
Quepos	Qu
Carrillo	Ca
Bagaces	Ba
Upala	Up
Los Chiles	LCh
La Cruz	LCr
Oreamuno	Or
Sarapiquí	Sa
San Rafael de Heredia	SaR

Fuente: Elaboración propia

En el caso del Poder Ejecutivo se emplearon las abreviaturas de las instituciones junto a las iniciales de las personas a cargo. En aquellos casos donde la institución no suele ser reconocida a través de una abreviatura, se utilizaron algunas letras que permiten su fácil identificación.

Tabla 1010. Integrantes del Consejo de Gobierno con mayor participación en la cobertura del huracán Otto en Noticias Repretel y La Nación entre el 21 y el 25 de noviembre, 2016

Cargo	Nombre	Código
Vicepresidente de la República	Helio Fallas Venegas	VP1_HFV
Vicepresidenta de la República	Helena Chacón Echeverría	VP2_HCE
Ministro de la Presidencia	Sergio Alfaro Salas	MPre_SAS
Ministro de Comunicación	Mauricio Herrera Ulloa	MCo_MHU
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Carlos Villalta Villegas	MOPT_CCV
Viceministra de Infraestructura y Concesiones (MOPT)	Giselle Alfaro Bogantes	MOPT_GAB
Viceministra de Transportes y Seguridad Vial (MOPT)	Liza Castillo Vázquez	MOPT_LCV
Ministro de Salud (MS)	Fernando Llorca Castro	MINSА_FLС
Ministra de Educación Pública (MEP)	Sonia Mora Escalante	MEP_SME
Viceministro de Planificación y Coord. Institucional (MEP)	Miguel Gutiérrez Rodríguez	MEP_MGR
Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)	Rosendo Pujol Mesalles	MIVAH_RPM
Ministro de Seguridad Pública (MSP)	Luis Gustavo Mata Vega	MSP_GMV
Viceministro de Seguridad Pública (MSP)	Juan José Andrade	MSP_JJA

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2

Marco normativo para la orientación en la atención de emergencias

*Grandes goterones empezaron a caer sobre la montaña,
como si alguien hubiera abierto de par en par las tuberías del cielo.*

*En pocos minutos, el campo se convirtió en una laguna,
mientras las ramas de los árboles se agachaban casi hasta el suelo,
por la fuerza del viento⁸.*



⁸ Floria Jiménez Díaz. 2018. “El valor se lleva en el corazón. *Huracán Otto, la noche que duró muchos días*. Ilustración de Josefa Richard.

El Capítulo 2 se perfiló con el propósito de advertir el marco normativo que se encontraba vigente durante el año 2016 en términos de atención de emergencias en el país. Es importante prestar especial atención a este punto, ya que, desde entonces algunos elementos normativos que influyeron de forma directa en la atención del evento, han sido modificados con la actualización de estos.

Siendo así, en las siguientes páginas podrá encontrarse elementos normativos que hicieron eco en la preparación y atención de la emergencia, desde el rol y las competencias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Inicialmente se hizo un breve reconocimiento de la estructuración del SNGR dado que es la “articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada” (CNEb 2020).

2.1. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)

En la Ley No.8488, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo tiene como propósito “la promoción y ejecución de los lineamientos de política pública que permiten tanto al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo” (2006: 7). A su vez, la Ley señala que el SNGR se encuentra constituido por medio de tres subsistemas: el Subsistema de Reducción de Riesgo, el Subsistema de Preparativos y Respuesta, y el Subsistema de Recuperación.

La pretensión que tienen dichos subsistemas, según lo señalaron Montero y Picado (2018) es el de “integrar y articular los órganos, programas, estructuras, relaciones funcionales, métodos, procedimientos y recursos, orientados hacia ámbitos específicos” (p.224). Es decir, ser el punto de referencia, para decretar la composición y subordinación de las diferentes instancias de coordinación a lo interno del SNGR. Para fines del desarrollo de esta investigación, únicamente se contempló al Subsistema de Preparativos y Respuesta (SPR) del cual se hablará más en detalle, a continuación.

2.1.1 El Subsistema de Preparativos y Respuesta (SPR)

El Subsistema de Preparativos y Respuesta, es el encargado de conducir y coordinar los esfuerzos de las instituciones para la atención oportuna y eficiente en situaciones y estados de emergencia tales como la suscitada por el arribo del huracán Otto al país. Además, como también lo indica el Reglamento de la Ley No.8488, la CNE debe basarse en los lineamientos generales de este subsistema “para establecer las acciones, procedimientos de trabajo y sistemas de control y evaluación, que involucren de forma directa y obligatoria la participación del Estado, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y la comunidad en general” (2008: 4).

Con respecto a las instancias que integran a este Subsistema, se vuelve necesario hacer hincapié en la dificultad que representó el decretar de cuáles se trataban, puesto que pese a explorar todas las referencias del SPR en la Ley No.8488 y su respectivo Reglamento, así como en las orientaciones que ofrecen la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 no se consiguió ubicar dicha especificación. En lo que sí existe claridad, según la Ley, es que la instancia responsable de la coordinación del SPR es el Centro de Operaciones de Emergencias (COE).

Ahora bien, la revisión exhaustiva de múltiple documentación permitió identificar que, entre las instancias, se encuentra: el COE, los Comités Regionales de Emergencia (CRE), los Comités Municipales de Emergencia (CME) y los Comités Comunales de Emergencia (CCE).

2.1.2 El Centro de Operaciones de Emergencias (COE)

El COE es la instancia permanente establecida por la Ley No.8488 para la coordinación técnica-operativa de labores de respuesta. Esta reúne a las instituciones públicas, privadas y organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta en la atención de la emergencia. En la Ley se hace mención sobre su función como instancia responsable de la coordinación del SPR, además, se indica en el Artículo No.10 que su propósito es la de “...preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia” (2006: 8).

En el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 se encontraron algunas de las responsabilidades propias del COE ante la respuesta a emergencias. Tal y como puede verse reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 111. Competencias del COE en el ámbito de preparativos y respuesta del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020.

Acción Estratégica: Mejora permanente de la actividad del COE para reducir los tiempos de respuesta

Producto esperado

- Un procedimiento para evaluar a posteriori la atención de emergencias bajo criterios de “lecciones aprendidas” y “buenas prácticas”
- Un informe de costos de las operaciones en cada emergencia atendida
- Un lineamiento del COE para la intervención del sector privado, los organismos no gubernamentales y la cooperación internacional
- 100% de las emergencias atendidas bajo el Sistema de Comando de Incidentes, bajo una norma que obliga a su aplicación obligatoria
- Mejora en los tiempos de respuesta de las instituciones en el nivel local, de un 10%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del ámbito de preparativos y respuesta del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, CNE.

La Ley No.8488 señala que el COE está constituido por “representantes designados por el máximo jerarca de cada institución que ejerzan al menos cargos con un nivel de dirección” (2006: 8); mientras que la coordinación del COE es desempeñada por una persona funcionaria de la CNE, quien tenga un cargo igual al de los demás representantes institucionales. Para la atención del huracán Otto la persona designada fue Sheily Vallejos, directora de Gestión de Riesgo.

Ahora bien, la normativa – nuevamente – no señala con especificidad cuales son las instituciones que conforman el COE, solo puntea que reúne a la institucionalidad y demás organizaciones que trabajan en primera respuesta a la emergencia, refiriéndose así al COE Básico; ya que el COE Ampliado y el COE Pleno, vienen a ser además de las instituciones de primera respuesta, las de intervención mediata y las instancias que según su grado de especialidad o función pueden integrar Comités que asesoren en el nivel científico a tomadores de decisiones involucrados en el manejo de una emergencia o desastre (Anexo No.1). Asimismo, es importante tomar en consideración que la integración institucional del COE ha variado con el pasar de los años.

Sobre esta estructuración descrita, Montero y Esquivel (2017) señalaron que “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 [donde] 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” (p.17).

Es a partir de esa percepción institucional expuesta por Montero y Esquivel que se procederá con la verificación de algunas de las competencias ordinarias de la presidencia de la República y del Poder Ejecutivo en la atención de emergencias. No sin antes, señalar algunos elementos propios de los Comités Municipales de Emergencia, quienes también forman parte del SPR.

2.1.3 Los Comités Municipales de Emergencia (CME)

Según la Ley No.8488, los Comités Municipales de Emergencia (CME) son instancias permanentes de coordinación del ámbito territorial del municipio: “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” (2006: 8; CNE 2020).

Como se indicó al inicio de este capítulo, desde la atención de la emergencia, alguna normativa ha sido actualizada. Tal y como es el caso del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia⁹, por lo que en adelante, es sobre su versión anterior (2009) de la cual se hará referencia.

En los CME la coordinación se realiza a través de la persona alcalde o 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” (2006: 8). Además, los CME “bajo la declaratoria de emergencia y la dirección de la Comisión, podrán usar para el cumplimiento de sus responsabilidades, los recursos asignados por la

⁹ El nuevo Reglamento para la Organización fue publicado en La Gaceta Alcance No. 85, el martes 10 de mayo del año 2022.

Comisión. La participación de los funcionarios públicos en dichos comités deberá considerarse parte de sus responsabilidades ordinarias” (2006: 8-9).

Según se indica en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia, los CME:

se articulan a partir de la participación de representantes de organizaciones, directores o jefes de las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas con actividad propia en el cantón. Su ámbito de acción es cantonal. Su nombramiento, organización, seguimiento y asesoría será responsabilidad de la CNE mediante el Departamento de Operaciones. Para su funcionamiento deberá conformar comités comunales a nivel de distrito, poblado o barrio (CNE 2009, Art. No. 3, inciso b)

En otro orden de ideas, según señala la Ley No. 8488, la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (PNGR) “articula los instrumentos, los programa y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientados a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases” (2015b: 07); mientras que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020¹⁰ es un instrumento de enfoque estratégico destinado a orientar a todos los actores de la actividad nacional en el cumplimiento de la PNGR.

Al respecto de los gobiernos municipales, la PNGR señala que “las municipalidades del país presentan niveles de desarrollo institucional muy asimétricos, lo cual impacta en las capacidades de los gobiernos municipales” (CNE 2015b:13). Esta situación, además de haber quedado reflejada en la revisión que se hizo del IGRM (2015) en el apartado de la construcción del problema de investigación, también se constató en el seguimiento al Plan Nacional vigente hasta el 2015 que realizó la CNE. En donde esta institución determinó que deben de generarse mecanismos que insten a los gobiernos municipales a mejorar la respuesta frente a las demandas de información que remite la CNE (2015b: 21) dado que no se había estado percibiendo un compromiso municipal para ello. Igualmente, Montero y Esquivel (2017) determinaron como uno de los principales hallazgos de su estudio referente a la gestión y la respuesta nacional realizada ante la presencia del huracán Otto “la necesidad de contar con mayores capacidades para la atención y respuesta a emergencias” (p.3) por parte del nivel municipal.

¹⁰ En esta investigación se hará referencia al Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 y no al Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 dado el período en que se dio el huracán Otto.

Ahora bien, uno de los ámbitos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 es el de Preparación y Respuesta, el cual “está orientado a la generación de las capacidades nacionales para una respuesta rápida, efectiva y coordinada ante emergencias, cuyo propósito inmediato es la protección de la vida humana y los bienes y el avance paulatino hacia una fase posterior de recuperación de las poblaciones afectadas” (CNE 2016: 37). Dicho ámbito tiene la particularidad de asociar los componentes de respuesta con los de preparativos, lo cual dificultó la tarea de identificar las responsabilidades designadas en términos que refieren únicamente a la respuesta de emergencias a los gobiernos municipales y a los CME. Referente a las competencias de los gobiernos municipales, se visualiza la propuesta para participar en el desarrollo de una serie de programas ligados a la gestión del riesgo de desastres. Podría decirse que es una visión que engloba a los participantes en su conjunto.

2.2 Competencias ordinarias del Poder Ejecutivo en la atención de emergencias

En el país, la Ley No.8488 es el instrumento jurídico que regula la gestión de riesgo de desastres y en ella, el régimen de excepción por Estado de emergencia. Ante dicho escenario Montero y Esquivel (2017) reflexionaron sobre lo que esto viene a significar, es decir, una serie de “grandes retos a nivel nacional para la gestión del riesgo, pero en especial 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” (p.3).

En la revisión de la Ley No.8488, del Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, No. 34361, del PNGR y de la Política Nacional de Gestión del Riesgo se pudo localizar algunas de las competencias asignadas a la presidencia de la República cuando se establece una situación de emergencia como la ocurrida en noviembre del 2016 en el territorio nacional.

La primera, es la declaración del Estado de emergencia como una de las facultades por excelencia del Poder Ejecutivo, exclusiva de la Presidencia de la República. Esta se acoge en el Artículo No. 180 de la Constitución Política de la República de Costa Rica donde se señala que “...el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en caso de

guerra, conmoción interna o calamidad pública” (Picado 2014: 1). Lo cual, a su vez queda reflejado en el Artículo No.29 de la Ley No.8488 el indica que:

El Poder Ejecutivo podrá declarar, por decreto, el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional. Las razones para efectuar la declaración de emergencia deberán quedar nítidamente especificadas en las resoluciones administrativas de la Comisión y en ellos decretos respectivos, que estarán sujetos al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad prescritos en el ordenamiento jurídico (p.15)

Siendo así, la declaratoria de Estado de emergencia se encuentra sujeta a la Ley, la cual se encuentra debidamente reglamentada y donde

supone un quebranto el régimen de derecho que permite al Poder Ejecutivo actuar bajo un régimen de derecho único, al margen de las normas ordinarias que regulan el funcionamiento del Estado para responder de manera expedita, inmediata, oportuna y ágil, antes las necesidades que surgen en la emergencia y disponer de recursos, aún y cuando estos ya estaban presupuestados para otros fines (Picado 2014: 4).

En este punto es necesario resaltar que, en una Declaratoria del Estado de Emergencia la Ley No.8488 indica en su Artículo No.15 que la CNE es la encargada de “la coordinación, la dirección y el control de la atención de las emergencias declaradas así por el Poder Ejecutivo (...) para ello la Comisión, por medio de la Dirección Ejecutiva, deberá elaborar el Plan Nacional de la Emergencia” (2006: 11). Donde, además, según el Reglamento de la Ley No. 8488 el Poder Ejecutivo

reconoce la orientación hacia un Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, en que la Comisión Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo actuará como Órgano Rector y Coordinador de toda la estructura del Estado costarricense para la atención de emergencias y la prevención del riesgo (2008: 2)

Ahora bien, por ser la CNE la responsable de elaborar el Plan General de la Emergencia, entre otras funciones, debe de coordinar “la evaluación de los daños por parte de las instituciones y las investigaciones científicas y técnicas necesarias tanto para sustentar las causas del evento, como las propuestas de atención (...) [Asimismo debe involucrar] la conducción de las acciones de salvamento, por parte de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales” (Picado 2014: 10).

Además, en el Artículo No.22 del Reglamento a la Ley No.8488 se estipula que dicha declaratoria “permite gestionar, por la vía de excepción, las acciones y la asignación de los recursos necesarios para atender la emergencia, de conformidad con el artículo 180 de la

Constitución Política” (2008: 13). Sobre esto Picado (2014) señala que el propósito del régimen de excepción es otorgarle al Poder Ejecutivo la posibilidad de variar el destino de recursos públicos que han sido presupuestados, mediante la declaratoria de emergencia nacional, la cual es emitida por decreto y cuya duración máxima es de cinco años (p.2-4).

Al respecto el Reglamento a la Ley No.8488 señala en su Artículo No.23 sobre el régimen de excepción que

deberá entenderse como comprensivo de la actividad administrativa y disposición de fondos y bienes públicos, siempre y cuando sean estrictamente necesarios para proteger la vida, el ambiente, la infraestructura vital y los bienes públicos y privados cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños ocasionados por éste.

Con el fin de cumplir con el objeto de la Ley No. 8488, en la atención de emergencias, la CNE, establecerá los procedimientos administrativos necesarios para organizar y controlar eficientemente el uso de los recursos disponibles durante el régimen de excepción (2008: 13)

En la emergencia ante el evento, el entonces presidente de la República Luis Guillermo Solís Rivera firmó el 28 de noviembre del 2016 el Decreto No. 40027-MP el cual declaraba Estado de emergencia nacional por el huracán Otto en los cantones Upala, Guatuso y los Chiles y distritos de Aguas Zarcas, Cutris y Pocosol, Río Cuarto, Peñas Blancas cantón de San Ramón, Bagaces y La Cruz, Osa, Golfito y Corredores y Pococí, etc. Mientras que el Plan General de la Emergencia desarrollado, se presentó en febrero del año 2017. Según lo indica este último, tenía como objetivo

delimitar las acciones de las instituciones del Poder Ejecutivo, las autónomas y semiautónomas, así como las municipalidades, para atender la emergencia provocada por el paso del Huracán Otto, en los cantones referidos en el Decreto No. 40027 – MP bajo el régimen de excepción que permite la declaración del estado de emergencia, y los mecanismos de ejecución ordinaria que sean pertinentes (CNE 2017: 6)

Entretanto, la segunda competencia asignada al Poder Ejecutivo cuando se establece una situación de emergencia es la que refiere el Artículo No.34 de la Ley No.8488 sobre la potestad de imponer restricciones temporales.

Bajo estado de emergencia, el Poder Ejecutivo podrá decretar restricciones temporales en el uso de la tierra, con el fin de evitar desastres mayores y facilitar la construcción de obras. Por las mismas razones, tomará las medidas que considere necesarias para permitir la evacuación de personas y bienes. Igualmente, podrá emitir restricciones sobre habitabilidad, tránsito e intercambio de bienes y servicios en la región afectada. La restricción concreta y temporal de las garantías señaladas en este artículo, no podrá exceder el plazo de cinco días naturales (2006: 16)

Luego, en el Artículo No.35 de la misma Ley, se menciona una tercera competencia, donde el Poder Ejecutivo puede expropiar sin previa indemnización al mediar declaración de emergencia.

En casos de emergencia, ocasionados por una guerra o conmoción interna, el Poder Ejecutivo podrá expropiar, sin indemnización previa, los bienes, las propiedades o los derechos indispensables para cumplir los propósitos de la presente Ley, dentro de los términos y las condiciones del artículo 45 de la Constitución Política y la Ley que regula las expropiaciones.

Mientras que en el Artículo No.37 se menciona una cuarta y última competencia, ya que el Poder Ejecutivo debe de declarar la cesación del estado de emergencia cuando se cumplan las fases de emergencia estipuladas en la ley (respuesta, rehabilitación y reconstrucción).

Como se puede apreciar en las líneas anteriores, si se parte de los criterios que atribuye el marco jurídico al maniobrar del Poder Ejecutivo ante el acaecimiento de una emergencia, no se consigue dilucidar un fragmento de la Ley, de su Reglamento o de la PNGR que sugiera que el control y manejo de operaciones de emergencia sea liderado por el Poder Ejecutivo. Aunque sobre esto se concuerda con Montero y Esquivel quienes reflexionaron sobre la necesidad de

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 (2017: 26).

Aquí se considera que, si bien hay algunos lineamientos normativos que son vasto generales para el accionar institucional, tales como los ya señalados en el ámbito de preparativos y respuesta, la legislación nacional es bastante clara con respecto al rol facilitador que debe de caracterizar al Poder Ejecutivo, más no así el de ser un órgano coordinador de las acciones técnico-operativas ante la respuesta a emergencias.

Capítulo 3

El accionar desde lo local

*En horas, se deslizaron las laderas,
se desbordaron los ríos,
se derrumbaron los bosques.
Solo hubo noche, oscuridad, dolor.
Fue una noche que duró muchos días¹¹ ...*



¹¹ Mabel Morvillo. 2018. “De las puertas del aire”. *Huracán Otto, la noche que duró muchos días*. Ilustración de Vicky Ramos.

3. EL ACCIONAR DE GOBIERNOS MUNICIPALES EN CANTONES AFECTADOS POR LA EMERGENCIA EN SU FASE DE PRIMERA RESPUESTA.

El Capítulo 3 responde al primer objetivo específico de esta investigación, el cual se propuso con el fin de registrar conforme a la visión presente en la agenda local, las declaraciones de miembros de gobiernos municipales en cantones afectados por la emergencia en su fase de primera respuesta.

Con respecto a este sector de análisis en particular, el accionar desde lo local, se tuvo que prestar especial atención a su dinámica. Ya que, como fue constatado en el Capítulo 2, según la Ley No.8488 los CME son las instancias permanentes de coordinación del ámbito territorial del municipio, pero al tener la alcaldía la coordinación del comité, fueron las municipalidades, al menos ante la cobertura de NR y LN, quienes tuvieron mayor preponderancia y foco de atención ante el público.

Es por esto que se integró a este capítulo, el análisis de los principales hallazgos en cuanto a las declaraciones de miembros de gobiernos municipales realizadas durante la atención del evento.

3.1. Acciones de los gobiernos municipales en cantones perjudicados durante la fase de primera respuesta del huracán Otto

Cuando se procedió a revisar el material audiovisual de Noticias Repretel, una de las primeras peculiaridades que se observó fue el hecho de que la cobertura periodística de la afectación del evento hidrometeorológico se concentró de manera diferenciada entre algunos cantones en particular.

Si bien NR abordó la situación desde los cantones de Corredores y Golfito en la Zona Sur, Bagaces en el Pacífico; Upala, Los Chiles y La Cruz en la Zona Norte; siendo estos, parte del Decreto de Emergencia, también se abordaron cantones como Matina, Talamanca Quepos, Carrillo, Oreamuno, Sarapiquí y San Rafael que no lo fueron.

Los cantones que tuvieron mayor puesta en escena de las acciones llevadas a cabo por sus respectivas autoridades locales fueron: Corredores, Golfito y Matina; esto llama la atención, puesto que dichos cantones no coinciden con los municipios que según Brenes (2017) fueron reportados con las mayores afectaciones por el evento: Upala, Bagaces y Los Chiles. Aunque aquí también debe de reconocerse que Upala y Bagaces sí tuvieron una amplia cobertura, pero básicamente se trató de una serie de testimonios de las personas afectadas en dichas comunidades, donde no se incorporó el relato de las autoridades locales. Y donde, además, la cobertura se desarrolló posterior al 24 de noviembre, cuando ya se habían generado considerables afectaciones en ambos cantones.

Por su parte, los distritos Aguas Zarcas, Cutris y Pocosol del cantón de San Carlos, Río Cuarto¹² del cantón de Grecia y Peñas Blancas del cantón de San Ramón, así como el cantón de Guatuso, Osa y Pococí incluidos en el Decreto de Emergencia No.40027-MP, no fueron abordados durante la cobertura del 21 al 25 de noviembre del 2016 por NR, desde una visión del accionar local.

Cada cobertura cantonal y comunal que realizó NR tuvo la tónica de informar sobre las principales afectaciones en caminos, puentes, diques y viviendas, además de la afectación y luego restablecimiento de algunos servicios básicos, tales como el fluido eléctrico y el agua potable. Pero esencialmente, NR se encargó de transmitir la instalación, ocupación y ejercicio de los albergues temporales, así como un constante monitoreo de precipitaciones, deslizamientos, desbordamientos de ríos, vientos y comportamiento del mar, en las múltiples comunidades.

Ahora bien, el abordaje periodístico realizado sobre las acciones desplegadas en cantones perjudicados fue considerado a partir de tres modalidades. La primera contempló la participación directa de funcionarios municipales quienes aceptaron conversar con NR, la segunda modalidad se avocó a las menciones indirectas que realizaron algunos de los profesionales en periodismo que se encontraban en las zonas afectadas sobre el respectivo accionar municipal, y una tercera forma fue la identificación, a través de testimonios de personas afectadas por la influencia del huracán Otto, de algunas consideraciones sobre el desempeño de las autoridades locales.

¹² Es hasta el año 2018 que se crea el cantón XVI de la provincia de Alajuela, con el nombre de Río Cuarto, resultante de la segregación del distrito de Río Cuarto (Ley No. 9440 2018: 1).

Referente a la cobertura periodística realizada por el periódico La Nación, la dinámica dista con la presentada por parte de NR. Esto se puede comprender mejor al mencionar que LN únicamente hizo alguna mención sobre contadas acciones desarrolladas por parte de los gobiernos de Corredores y Upala. En la siguiente tabla se puede apreciar según cada día de transmisión de NR y publicación de LN, los cantones en que se evidenciaron las acciones desplegadas por los gobiernos municipales en las zonas perjudicadas.

Tabla 122. Cantones que ostentaron acciones desplegadas por gobiernos locales en la fase de primera respuesta del huracán Otto, según Noticias Repretel y La Nación.

	21 de nov, 2016	22 de nov, 2016	23 de nov, 2016	24 de nov, 2016	25 de nov, 2016
Cantones comprendidos en la transmisión de Noticias Repretel	Corredores Matina Talamanca	Matina Corredores Oreamuno	Matina Golfito	Upala Los Chiles Golfito Corredores San Rafael Quepos Sarapiquí	Upala Bagaces La Cruz Carrillo
Cantones comprendidos en la cobertura de La Nación		Corredores	Corredores		Upala

Fuente: Elaboración propia

Para dar cuenta de las acciones de primera respuesta llevadas a cabo por cada uno de los gobiernos municipales, se procedió a revisar el material audiovisual contenido en NR y el material escrito de LN, con el fin de identificar primeramente las *categorías operativas*.

Como se refleja en la Tabla No.12 que se encuentra a continuación, ambos medios de comunicación denotan la mayoritaria participación de representantes de los gobiernos municipales durante el jueves 24 de noviembre del 2016. Ese día prevalecen acciones que giraron en torno a la evacuación y reubicación temporal de personas hacia sitios seguros, el aprovisionamiento de insumos básicos (alimentos, agua, medicamentos, etc.) así como la evaluación preliminar de los daños en las zonas afectadas. Además, no se encontraron acciones específicas sobre el resguardo de bienes materiales.

Tabla 13. Acciones de los gobiernos municipales, según categoría operativa y día de cobertura periódica.

Categorías Operativas	21 de nov, 2016	22 de nov, 2016	23 de nov, 2016	24 de nov, 2016	25 de nov, 2016
Alertas	NR_Ta01				
Vocería				NR_Up02 NR_SaR01	LN_Up02
Evacuación	NR_Co05	NR_Ma02	LN_Co02 NR_Ma03 NR_Ma04	NR_Co03 NR_Co04 NR_Qu01 NR_Go04 NR_Up01 NR_LCh01	NR_Up03 LN_Up03
Rescate	NR_Ma01				NR_Ba01
Abastecimiento		LN_Co01	NR_Go01	NR_Go03 NR_Go05 NR_LCh02 NR_Sa01	
Resguardo					
Daños		NR_Or01		NR_Co01 NR_Co02 NR_Go02 NR_Sa02	LN_Up01
Mitigación				NR_SaR02	NR_Ca01 NR_LCr01

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, las siguientes líneas no pretenden reproducir fielmente cada uno de los pasajes codificados, los cuales pueden ser consultados al detalle en el caso de Corredores (Anexo No.2), Golfito (Anexo No.3), Matina (Anexo No.4), Los Chiles (Anexo No.5), Upala (Anexo No.6), Sarapiquí (Anexo No.7) y San Rafael (Anexo No.8). Mientras que, para Talamanca, Quepos, Carrillo, Bagaces, La Cruz y Orotina en el Anexo No.9. Sino que buscan contribuir a la reconstrucción conforme a la visión presente en la agenda local de los elementos discursivos de miembros de gobiernos municipales en cantones afectados por la emergencia en su fase de primera respuesta, mediante la revisión de algunas de las acciones llevadas a cabo por cada uno de los gobiernos locales en zonas afectadas por el evento.

Para comenzar, se debe hacer mención acerca de *quiénes* fueron los que mencionaron la actuación de los gobiernos municipales. Al respecto, se debe indicar que hubo participación del alcalde, vicealcalde, uno de los regidores y vecinos afectados de Corredores; del alcalde de Golfito, del alcalde de Matina, de un miembro de la Comisión Municipal de Pacuare; de líderes comunales de Batán, Quepos y Bagaces; del alcalde y personas vecinas afectadas en Upala, de un vocero municipal de Los Chiles, de la vicealcaldesa de Sarapiquí; del alcalde y de la vicealcaldesa de San Rafael de Heredia.

Al respecto de *cuándo* lo dijeron, hay claridad de que fue en el transcurso de la fase de primera respuesta de la atención del evento, sin embargo, debe de tomarse en cuenta otra serie de elementos que dieron sustento a la práctica social de los miembros de gobiernos municipales. Por ejemplo, la atención del evento sucedió apenas 9 meses después del desarrollo de las Elecciones Municipales las cuales según el Tribunal Supremo de Elecciones (2020) se caracterizaron por tener niveles considerables de abstencionismo en cantones como Upala (58,3%), Guatuso (54,1%), Los Chiles (56,7%) y Corredores (67,7%) siendo este último el segundo cantón con mayor abstencionismo para ese momento (p. 22-23).

Esto es expuesto por Alfaro-Redondo y Gómez-Campos (2016) quienes refirieron que “la baja participación continúa concentrándose en comunidades urbanas y densamente pobladas, incluyendo la ciudad capital. Por el contrario, los municipios de mayor concurrencia a las urnas se localizan fuera del Área Metropolitana y se caracterizan por ser rurales y de menor presencia estatal” (p.112). Lo cual, a su vez, difiere de lo que ha venido

sucediendo en las elecciones a nivel nacional, y cuya explicación puede encontrarse en “el hecho de que para las comunidades rurales los gobiernos locales revisten una mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central” (2016: 98).

Al mismo tiempo, el partido oficialista contó con tan solo el 11,62% de los votos, lo cual le permitió obtener 6 alcaldías, la misma cifra de las elecciones municipales del 2010. Mientras que el PLN fue el partido que alcanzó 50 alcaldías, la mayor cantidad (31,97%), seguido por el PUSC con 14 alcaldías (18,39%) (TSE 2020:27-29).

La situación sin lugar a duda es de especial atención, ya que en primera instancia el partido que triunfó en las elecciones presidenciales del 2014 no tuvo bajo su control la mayor cantidad de ayuntamientos en el 2016 y, en segunda instancia, se dio un considerable aumento en la oferta de partidos, así como en la conformación pluripartidista de las instancias de representación municipal. Asimismo, esto significó una configuración sumamente compleja para la gobernabilidad local porque también representó que “las condiciones [hicieran] de la negociación, la transacción, la construcción de coaliciones y la búsqueda de acuerdos necesidades apremiantes de cara a la posibilidad de materializar las iniciativas de los distintos actores” (2016:112) por lo que cualquier acción desde la política local que sea visible para la comunidad, podría acuerpar o devastar dichas iniciativas. Siendo esta, la práctica discursiva identificada en los miembros de gobiernos municipales durante la atención de la emergencia a finales de noviembre.

Sobre *qué* fue lo que dijeron en las declaraciones los miembros de gobiernos municipales, se puede hacer mención respecto a que, además de hablar sobre las medidas urgentes de primer impacto, también se identificaron algunos simbolismos que retroalimentan estos *qué*. Por ejemplo, la presencia de la mayoría de los alcaldes y vicealcaldes se dio desde los sitios dispuestos para las reuniones de los respectivos CME, exceptuando al alcalde de Corredores, quien otorgó las entrevistas desde las zonas afectadas; bajo la lluvia, sin paraguas y cubierto en lodo; dando la impresión de que se mantuvo trabajando directamente en las zonas afectadas (NR_Co03). Situación similar al alcalde de Matina, quien reportó desde las zonas inundadas.

Precisamente, en el discurso del alcalde de Matina se encontró otro simbolismo. Ya que además de dar cuentas sobre lo acontecido en el cantón, aprovechó la oportunidad para agradecer el auspicio de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA) por apoyar con drones para identificar la afectación de la ruptura del dique y además reconoció la labor de apoyo con el municipio que había estado desarrollando el entonces presidente de la CNE, Iván Brenes (NR_Ma01).



Ilustración 6. Alcalde de Matina agradece auspicio de CORBANA.

Sobre los cantones de Corredores y Matina, el entonces diputado Olivier Jiménez del Partido Liberación Nacional (PLN) mencionó en la sesión ordinaria No.106 desarrollada en la Asamblea Legislativa que consideraba debía intensificarse “más la preocupación por la zona baja, la zona de Corredores, Golfito y Osa ya que esta zona fue suficientemente anegada” (Poder Legislativo 2016c: 16) lo cual podría provocar una situación agravante, por lo que hacía el llamamiento tanto a la CNE como al Gobierno de la República para que tomaran en cuenta dicha situación.

El alcalde de Golfito informó constantemente sobre la logística para el ingreso a las comunidades indígenas que se encontraban incomunicadas por deslizamientos (NR_Go01, NR_Go03 y NR_Go04). A lo largo de la cobertura en NR, este tema tuvo una puesta en escena en particular, dado que además de ser expuesto por el alcalde del cantón, tuvo presencia en los discursos del ministro y



Ilustración 7. Alcalde de Golfito informa sobre comunidades indígenas

del viceministro de Seguridad, como un “asunto prioritario” expuesto por el presidente de la República.

Asimismo, haciendo alusión a la práctica social, se identificó que los diputados Karla Prendas (PLN) y Olivier Jiménez (PLN) externaron en la sesión ordinaria No.106 su preocupación por las comunidades indígenas de la zona sur; incluso la diputada del Frente Amplio (FA) Suray Carrillo indicó tras ofrecer ante el plenario la definición de alerta roja, lo siguiente: “solicito de nuevo a la Presidencia de la República que se declare alerta roja a los territorios del sur, porque ya tienen todas las condiciones para declarar alerta roja a estos territorios indígenas” (Poder Legislativo 2016c: 26). Esta situación es de sumo cuidado, ya que da la impresión de que con solo conocer algunas características que definen un tipo de alerta, cualquier persona –dígase dentro del Poder Legislativo o Poder Ejecutivo– tiene la facultad de solicitar que se decreten alertas, invisibilizando los criterios técnicos profesionales que proceden.

En otro orden de ideas, se debe mencionar que, luego de identificar en las 34 medidas de primera respuesta realizadas por diferentes miembros de gobiernos municipales el tipo de *categorías operativas* (Tabla No.11) a las cuales correspondían, se consideró propicio extraer pasajes que dieran cuenta de cada una de las *categorías teóricas* (Tabla No.12) generadas, con el fin de comprender en detalle, de las autoridades municipales, *quiénes* fueron y *qué* fue lo que dijeron, pero desde una posición teórica.

Tabla 14. Categorías teóricas según acciones de gobiernos municipales.

Categorías teóricas		
Gobiernos municipales	Riesgo	9
	Gobernabilidad del riesgo	8
	Contingencia	8
	Orden social	6
	Autoridad	2
	Poder	1

Fuente: Elaboración propia

Por este motivo, seguidamente podrá apreciarse en detalle precisamente sobre *quiénes* fueron y *qué* fue lo que dijeron desde el accionar local, durante la cobertura del huracán en su etapa de primera respuesta.

Tabla 135. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de riesgo

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Riesgo	NR_Co01	Periodista Gustavo Díaz: “Hay un grupo de funcionarios municipales que incluso están haciendo una inspección tratando de valorar cómo está la condición una vez que las lluvias empiecen a empeorar en esta zona de Los Castaños, cantón de Corredores, muy cerca de la frontera con Panamá en el Pacífico Sur de nuestro país, una de las áreas que podría tener mayor afectación en el momento en que se incrementen las lluvias” (NR -24A).	Daños

Fuente: Elaboración propia

Como puede detallarse, se hizo una lectura del pasaje NR_Co01 a partir del **riesgo**, entendido como el señalamiento que realizó el periodista de NR acerca de la inspección previa que se encontraban realizando algunos funcionarios municipales en una zona altamente vulnerable. Donde se estaban tomando en *Ilustración 8 Funcionarios municipales de Corredores realizan inspección* consideración las dimensiones de estudio como la magnitud del daño y la probabilidad del mismo.



Al respecto, Olivier Jiménez (PLN) señaló que desde su despacho se habían comunicado con todos los alcaldes de la Zona Sur, donde “cada alcalde nos dio su parecer de la situación real que están viviendo todos los vecinos de esa región” (Poder Legislativo 2016c:16). Siendo así, durante la atención del evento las estructuras de coordinación del SPR aparentemente fueron variadas, ya que la información que normalmente sería elevada desde

las comunidades hacia los CME, o desde los CME hacia la CNE, estaba siendo trasladada a varios sectores al mismo tiempo, incluyendo a los distintos despachos de la Asamblea Legislativa.

Tabla 146. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de contingencia

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Contingencia	NR_Co04	Alcalde de Corredores, Carlos Viales: “Nosotros nos reunimos a las nueve de la mañana, la Comisión Cantonal de Emergencias junto con los jefes de las diferentes instituciones para planificar la logística que íbamos a emprender tomando en consideración la emergencia que se nos avecinaba. A eso de las once de la mañana salieron varias brigadas a hacer un rastreo en las zonas más afectadas: La Campiña, Pueblo Nuevo, Los Castaños, la Central Campesina; con el objetivo de evacuar todavía a algunas personas que ahí se encontraban y aprovechando que en ese momento el tiempo todavía facilitaba, y no esperar a la noche ni a una emergencia mayor. Eso nos permitió minimizar un poco el impacto y el riesgo de las personas” (NR -24B)	Evacuación

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el pasaje NR_Co04 fue leído desde la **contingencia**, puesto que el alcalde de Corredores desarrolló un panorama de la organización y el análisis de la situación que se estaba llevando a cabo durante la fase de primera respuesta en el gobierno local, lo que finalmente les iba a permitir tomar decisiones para los días venideros.



Ilustración 9 Alcalde de Corredores, Carlos Viales (NR)

Sobre esta situación, el diputado Olivier Jiménez (PLN) señaló en la sesión ordinaria No.109 su preocupación, dado que la comunidad suele ser desalojada cada vez que hay

inundaciones, por lo que consideraba se le tenía que dar una solución de raíz. El diputado también indicó que la semana del evento se reunió con “un comité emergente o de emergencia de Golfito y del cantón de Corredores [donde] había ahí agricultores, había empresarios gente muy preocupada por la situación que está viviendo la zona baja en el caso de las fincas bananeras y las fincas de palma” (2016e:11) y, que además había conversado con el ministro de la Presidencia al respecto de si era factible continuar con el trabajo de excavación del río Coto Colorado, pero según la respuesta del ministro era muy complicado, porque se ocupaban muchos millones de colones.

Ante este escenario, el diputado Jiménez punteó que consideraba dos alternativas, la primera sería otorgar fondos mediante Decreto de Emergencia para “socavar y excavar estos ríos, o lo otro sería que es un tema bastante complicado y difícil es sacar a las gentes de ahí y hacerles viviendas fuera de ese sector de los Cotos” (Poder Legislativo 2016e:11). Es por esa razón, que hacía un llamado a la conciencia e inteligencia de Casa Presidencial.

Tabla 157. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de orden social

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Orden social	NR_Co02	Regidor propietario de Corredores, Alfonso Padilla Campos: “Yo siento que esto es una condición delicada, toda vez que esto tiene tres escenarios: bueno, la preparación-antes, la situación durante y la situación después. El hecho de que nosotros andemos acá es porque el regidor no debe ser solo una persona que esté sentado en una curul, sino tener conocimiento de causa para todos aquellos casos en los que hay que apoyar y votar” (NR - 24A).	Daños

Fuente: Elaboración propia

Sobre la categoría de **orden social** se consideró adecuado interpretar el pasaje NR_Co02 ya que uno de los regidores de Corredores manifestó a través de su mensaje, no solo la comprensión que tenía sobre los potenciales escenarios generados durante el evento de emergencia, lo cual podría generar confianza en la población, sino que también, les expresó a las personas que su presencia en la zona le permitía tener mayor conocimiento de causa para poder tomar mejores decisiones en la curul.

Esto no solo validaría la presencia del regidor en la evaluación preliminar de los daños,



Ilustración 10. Regidor propietario del cantón de Corredores (NR)

sino que podría hacer sentir más tranquilas a las personas de que les representa un regidor que conoce de la situación. Son esas fórmulas significativas de comunicación de las cuales Luhmann hacía alusión, en este caso semánticas, que estuvieron presentes durante este mensaje

(Luhmann 1976: 512. En: Gonnet 2015:301).

Al respecto de las categorías de **autoridad** y **poder**, llama la atención que las mismas fueron ostentadas a partir de una relación jerárquica, en tanto que quienes desarrollaron las acciones lo hicieron en cumplimiento de un mandato establecido por una autoridad política, en esta oportunidad, acerca de la evacuación obligatoria ordenada por el presidente de la República.

Tabla 168. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de autoridad

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Autoridad	LN_Co02	Una vecina de Los Castaños de Coto 47 (Corredores) se rehusaba a salir de su vivienda. Por lo que cruzrojistas, miembros del CME y Policía de Fronteras decidieron respetar dicha decisión hasta que se percataron de que esta vivía con personas menores de edad. “En ese instante la situación cambió. Si ella no quería salir de la vivienda, se le hacía firmar un documento en que aceptaba su responsabilidad. Pero a los niños, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) se los llevaba sí o sí” Ante dicha circunstancia, la vecina prefería evacuar para poder cuidar a los menores (LN-23B).	Evacuación

Como puede verse, en el pasaje LN_Co02 los personeros de primera respuesta se acuerparon en el hecho de que la persona que se rehusaba a evacuar vivía con personas menores de edad, en ese sentido, la harían firmar un documento con el fin de eximir cualquier tipo de responsabilidad para con ella, pero, además, los menores de edad serían llevados “sí

o sí” por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), coaccionando inevitablemente la evacuación de estas personas, lo que consiguieron finalmente.

Sobre el factor de evacuación, se desarrolló además de un significativo despliegue en la Zona Caribe y Norte del país, una serie de consideraciones importantes. Por ejemplo, inicialmente y anterior a la declaración de alerta roja, la solicitud de evacuación era voluntaria. Ante esto, hubo diputados que se mostraron reacios como Gerardo Vargas (PUSC) quien señaló que “no es posible que el Gobierno de la República llame a una evacuación voluntaria únicamente y que deje una situación tan delicada en las manos de la ciudadanía” (Poder Legislativo 2016a: 24) o Luis Vásquez del Partido Unión Social Cristiana (PUSC) quien dijo “este no es un momento para evacuaciones voluntarias, se requiere una responsabilidad de este Gobierno. El Gobierno tiene que tener la certeza, si debemos evacuar, hay que hacerlo ya. Esto no es un tema del que quiere, del que puede, se requiere de un gobierno decidido y responsable” (Poder Legislativo 2016a: 25).

Aunque, también se presentaron posiciones menos autoritarias, como la del diputado Abelino Esquivel del Partido Renovación Costarricense (PRC) quien expresó: “hago un llamado respetuoso, buscar lugares más seguros, pero también, bueno, y que eso, que no sea tarde, tiene que ser hoy, tiene que ser mañana a más tarde. Jueves ya sería muy tarde para tomar acciones, porque lo podría agarrar la emergencia en el camino” (Poder Legislativo 2016b: 5), además de solicitar la consideración en la evacuación de personas vulnerables. Luego, el presidente de la República ordenó la evacuación obligatoria de 4000 personas de siete comunidades en el sector noreste del país, de ahí el análisis del siguiente pasaje.

Tabla 179. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de poder

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Poder	NR_Ma02	Miembro de la Comisión Municipal de Pacuare, Julio Night: “Hay alguna gente que está dispuesta a salir y hay otras que no quieren, ya les avisamos, y no están dispuestos a salir. Entonces estamos en conversaciones con ellos para que entiendan y que se muevan a salir a tiempo... que no se esperen a la noche a que venga el mal tiempo y que luego no puedan salir. Se les comunicó a todos el informe del presidente” (NR -23C).	Evacuación

En el pasaje NR_Ma02 se denota cómo un miembro del Comité Comunal de Emergencia de Pacuare cumple con las órdenes de evacuación que se dio por parte del



Ilustración 11. CCE de Pacuare, Julio Night (NR)

presidente Luis Guillermo Solís. Por lo tanto, esta persona se encontraba conversando con las personas vecinas, con el fin de que salieran del lugar, para que,

al finalizar, él también pudiera evacuar la zona. Dichas órdenes se encontraron respaldadas por variada representación del plenario, tal y como Gerardo Vargas (PUSC) quien manifestó en su momento: “aprovecho para decirle al presidente Luis Guillermo Solís que, por favor, les dé la orden a todas las personas de su Gobierno para que dediquen sus mejores esfuerzos de manera preventiva, a enfrentar lo que puede suceder en nuestra querida provincia de Limón y en la Zona Norte del país por este huracán que se nos viene” (Poder Legislativo 2016a: 14).

Además, en la sesión ordinaria No.104 se había presentado una moción de orden, en la cual se hacía un llamado a la CNE para que “...active todos los mecanismos a raíz del peligro que está viviendo el país y principalmente la provincia de Limón y la Zona Norte por la depresión tropical Otto, el cual puede convertirse en Huracán” (Poder Legislativo 2016a: 18).

Por lo que en esta ocasión el cumplimiento jerárquico se ha visto representado con mucha claridad. Una orden que vino de la presidencia de la República, la cual fue influida por el Poder Legislativo, trasladada al gobierno local, y ejecutada por miembros de comités de emergencia, así como por la Fuerza Pública.

Tabla 20. Accionar de gobiernos locales, según categoría teórica de gobernabilidad del riesgo

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Gobernabilidad del riesgo	NR_SaR01	Alcalde de San Rafael de Heredia, Verny Valerio: “Básicamente lo que hemos hecho es una labor de comunicación con la población por medio de las redes sociales; hoy en la tarde vamos a hacer un perifoneo en los puntos del cantón que ya tenemos plenamente identificados, y además hemos hecho un trabajo de comunicación por medio de los chats de los grupos organizados que tenemos a todo lo largo y ancho del cantón tenemos más o menos 40 grupos organizados en los diferentes barrios en todos los cinco distritos, y lo que hemos hecho es ponerlos en alerta, darles las indicaciones generales y socializar la información que la Comisión Nacional de Emergencias nos ha indicado para que nosotros la pongamos en conocimiento de la población” (NR - 24A).	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el pasaje NR_SaR01 es un claro de ejemplo de una visión de **governabilidad del riesgo**, donde el alcalde de San Rafael de Heredia daba cuentas de la



Ilustración 12. Alcalde de San Rafael de Heredia, Verny Valerio (NR)

las indicaciones de la CNE.

Asimismo, el alcalde inicialmente hizo un llamado a la población a la calma, ya que para ese momento “...está la situación bajo control. Hemos atendido las recomendaciones de

estructura organizativa que tenían a nivel local y comunitario. El alcalde en su diálogo narró no sólo la manera en la que estaban organizados, sino que permitió tener un estimado de algunos actores partícipes y la disposición de acatamiento que tenían frente a

la CNE por medio de la Comisión Cantonal de Emergencias [CME] que coordina la señora vicealcaldesa, Francinie Morera” (NR -24A).

Para finalizar este capítulo y proseguir con el análisis correspondiente a los pronunciamientos del presidente de la República y de su respectivo gabinete, es necesario hacer una aclaración.

La cobertura televisiva del evento en Noticias Repretel fue de 32 horas y 36 minutos, pese a la cantidad de contenido, algunos hechos acontecidos los cuales dieron de qué hablar en la palestra nacional no fueron registrados. Situación similar con el periódico La Nación, cuyo período de lectura y análisis fue también entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016.

Un ejemplo de lo aquí mencionado fue la disputa entre el alcalde de Upala, Juan Acevedo y el presidente de la CNE, Iván Brenes. Donde “el alcalde Juan Acevedo denunció que la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) no los había asistido con la seriedad del caso, que no les proporcionó ayuda básica como alimentos y colchonetas para albergar a la población” (Zárate, 2016). Dicha situación inclusive exigió la presencia de la vicepresidenta Ana Helena Chacón en el cantón de Upala por varios días (Montero y Esquivel 2017: 24).

Este acontecimiento tuvo eco en la Asamblea Legislativa, donde el diputado Rolando González (PLN) además de haber solicitado inicialmente la destitución de Iván Brenes (Zárate, 2016) hizo mención de que se estaba señalando de “manera libérrima al alcalde Juan Acevedo y a la Municipalidad de Upala porque no han logrado enfrentar el proceso” por lo que tenía que detenerse la “majadería e injusticia” contra el alcalde, y aprender la lección “ante un desastre de esta envergadura [por lo que] hay que revisar toda la planificación nacional, desde lo mínimo hasta lo más alto. Dejemos de señalar culpables y entendamos que el hambre, el frío, la enfermedad, la epidemia, la devastación e infraestructura no se resuelve con demagogia, ni fotos” (2016e: 11-12).

Días después del evento, el periódico La Nación sacó un reportaje titulado “Alcalde desoyó 5 alertas para prevenir tragedia en Upala” donde se revisaron al menos cinco directrices técnicas sobre cómo prevenir y atender emergencias en Upala y donde se entrevistó al alcalde Acevedo, quien defendió su gestión e insistió en que se hizo “todo lo posible” por evitar un desastre (Mata, 2016). Una vez hecha esta aclaración y contextualizado a la persona lectora, a continuación, se encontrará el Capítulo 4 de esta investigación dedicado a la presidencia de la República.

Capítulo 4

La toma de decisiones y el presidente de la República

En medio de una tarde en la que hasta se veía el sol... ¿A quién se le ocurría que el tal Otto fuera a romper ni una ramita de árbol? ¡A nadie! (...)

Sin embargo, Otto insistió en adelantarse hacia mi casa. Esperó a que fuera la noche y se atrevió a estirar sus brazos por encima del techo. Traía tanto frío puesto encima, se había vestido con el agua azul del océano, con sus millones de peces y con la fuerza de sus ballenas, se había endurecido con el fragor de sus olas. Sus cabellos eran goterones de lluvia que se despeinaban allá arriba, en aquella montaña que dejaron pelada de árboles¹³.



¹³ Carlos Rubio. 2018. “Y de pronto un día”. *Huracán Otto, la noche que duró muchos días*. Ilustración de Vicky Ramos.

4 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL EJERCICIO DEL PODER EN LA TOMA DE DECISIONES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

El Capítulo 4 responde al segundo objetivo específico de esta investigación, el cual tiene el propósito de examinar las formas que asume el ejercicio del poder en la toma de decisiones presentes en los pronunciamientos del presidente de la República a lo largo de la fase de primera respuesta de la emergencia.

En este apartado se integraron los principales resultados del análisis de los pronunciamientos realizados por el entonces presidente Luis Guillermo Solís Rivera durante la fase de primera respuesta del evento, los cuales fueron examinados en noticias televisivas y escritas entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016.

4.1. Pronunciamientos del presidente de la República durante la fase de primera respuesta del huracán Otto.

Al momento de proceder con el análisis en la cobertura periodística realizada por Noticias Repretel y el periódico La Nación de los pronunciamientos realizados por el presidente de la República, con facilidad se identificó, que Luis Guillermo Solís fue la persona que tuvo el mayor protagonismo. El presidente Solís fue la figura que predominó en pantalla durante la fase de primera respuesta de la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica, en total tuvo una participación directa en 12 notas periodísticas de NR entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016, acumulando 1 hora y 45 minutos de diálogos. En LN tuvo presencia en 3 notas periodísticas entre el 22 y el 24 de noviembre del 2016. En la siguiente tabla se puede apreciar según cada día de transmisión de NR y publicación de LN, la presencia de los pronunciamientos del presidente Luis Guillermo Solís.

Tabla 181. Presencia del presidente de la República según Noticias Repretel y La Nación

Día	21 de nov, 2016	22 de nov, 2016	23 de nov, 2016	24 de nov, 2016	25 de nov, 2016
Presencia del presidente de la República en la transmisión de Noticias Repretel	Pre_LGS	Pre_LGS	Pre_LGS	Pre_LGS	Pre_LGS
Presencia del presidente de la República en la cobertura de La Nación		Pre_LGS	Pre_LGS	Pre_LGS	

Fuente: Elaboración propia

Además, el abordaje periodístico realizado sobre los pronunciamientos del presidente de la República fue considerado a partir de dos modalidades. La primera y más predominante, contempló la participación directa del mandatario, mientras que la segunda partió de las menciones externas que se realizaron sobre el presidente Solís.

Es pertinente mencionar que la cobertura televisiva donde apareció Solís se caracterizó principalmente por ser una transmisión de las conferencias de prensa -las cuales consumieron una parte importante del tiempo de análisis de esta investigación- pero también se contó con algunas pocas entrevistas realizadas por el equipo de NR. Por su parte, la cobertura de LN se enfocó en mostrar algunos extractos de las conferencias ya mencionadas.

Ahora bien, para examinar los pronunciamientos del presidente de la República durante la atención del evento, al igual que con los gobiernos locales, se procedió a revisar el material audiovisual contenido en NR y el material escrito de LN con el fin de identificar primeramente las *categorías operativas* (Tabla 20).

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la presencia de los pronunciamientos del presidente Solís son constantes a lo largo de la cobertura. A excepción del lunes 21, donde ambos medios de comunicación apenas informaron sobre el desarrollo de una potencial tormenta tropical. Eso sí, el discurso del presidente Solís durante la semana se concentró en torno a la actualización de la información pública (vocería); la segunda medida de primer impacto fue la referente a la evacuación y reubicación temporal de personas. Además, los pronunciamientos sobre abastecimiento o evaluación preliminar de daños fueron apenas perceptibles.

Tabla 192. Pronunciamientos del presidente de la República según categoría operativa y día de cobertura periodística

Categorías Operativas	21 de nov, 2016	22 de nov, 2016	23 de nov, 2016	24 de nov, 2016	25 de nov, 2016
Alertas		NR_PreLGS03 NR_PreLGS06	LN_PreLGS03 NR_PreLGS20	LN_PreLGS06 NR_PreLGS28	NR_PreLGS42 NR_PreLGS44
Vocería		NR_PreLGS02 NR_PreLGS05 NR_PreLGS09 NR_PreLGS12 NR_PreLGS13	LN_PreLGS05 NR_PreLGS14 NR_PreLGS15 NR_PreLGS19	LN_PreLGS07 NR_PreLGS21 NR_PreLGS25 NR_PreLGS27 NR_PreLGS29 NR_PreLGS30 NR_PreLGS31 NR_PreLGS33 NR_PreLGS34	NR_PreLGS35 NR_PreLGS36 NR_PreLGS39 NR_PreLGS40 NR_PreLGS41 NR_PreLGS45 NR_PreLGS47
Evacuación	NR_PreLGS01	NR_PreLGS04 LN_PreLGS01 NR_PreLGS07 NR_PreLGS08	LN_PreLGS04 NR_PreLGS16 NR_PreLGS17	NR_PreLGS26	NR_PreLGS38 NR_PreLGS43
Rescate				NR_PreLGS32	NR_PreLGS37
Abastecimiento					
Resguardo		LN_PreLGS02 NR_PreLGS10	NR_PreLGS18	NR_PreLGS22 NR_PreLGS23	NR_PreLGS46
Daños					
Mitigación		NR_PreLGS11		NR_PreLGS24	

Fuente: Elaboración propia

Como se hizo mención, los pronunciamientos del presidente de la República se dieron mayoritariamente a lo largo de las múltiples conferencias de prensa. En ellas, el presidente Solís no solo hizo uso de la palabra, sino que -con alguna excepción- fungió como el moderador de estas, es por esto que el mandatario aprovechó cada oportunidad para introducir a las personas interlocutoras, agradeciendo las labores realizadas, para aclarar alguna situación en particular o para agregar o reforzar algún comentario específico. En el caso de las preguntas de los medios de comunicación, el presidente Solís designaba el micrófono de manera inmediata a la persona representante institucional que él considera tenía la información necesaria para contestar.

Además, se identificó en Luis Guillermo Solís un repetido mensaje de llamado a la calma, así como a no creer en informaciones falsas y no oficiales que circulaban por las redes



Ilustración 13. Luis Guillermo Solís anuncia acciones llevadas a cabo (NR)

sociales. Lo cual se complementó con los 25 pasajes de vocería, los cuales aludieron a indicarle a la población el trabajo que se estaba realizando desde las diferentes instituciones del Estado, a reafirmar la capacidad estatal para hacer

frente al huracán Otto, a mencionar las negociaciones y acuerdos que se estaban tramitando, a indicar cuáles deberían de ser los próximos pasos a seguir y a ofrecer algunos mensajes de apoyo y simpatía con la población. Dichas intervenciones pueden ser revisadas en detalle en el Anexo No.10 para NR y en el Anexo No.11 para LN.

Ahora bien, el presidente Solís tuvo una serie de intervenciones un tanto particulares, dado que constantemente se refería al fenómeno hidrometeorológico de manera detallada y técnica: al desplazamiento del huracán, precipitaciones y velocidad de los vientos, lo cual -ha de resaltarse- era esperable del cuerpo técnico del Instituto Meteorológico Nacional, más no así del presidente de la República.

A nivel general el mandatario siempre se mostró alerta ante el potencial impacto del huracán, sin importar el constante cambio de categoría de este. Además, a lo largo de la semana el presidente Solís se mostró activo e incluso liderando las reuniones del COE, tal y como quedó registrado en la cobertura de NR de la conferencia de prensa en la mañana del viernes 25 de noviembre, donde se registró a la periodista de Casa Presidencial indicando a los presentes que se daría comienzo con el balance que realizarían las autoridades y los cuerpos de rescate, por lo que se iba a escuchar primeramente al presidente de la República quien “ha liderado este día el COE, al igual que ayer en horas de la noche y madrugada” (NR -24/25).

Ahora bien, respecto a *cuándo* el presidente de la República asumió el ejercicio del poder en la toma de decisiones durante la atención del evento, podrá ser verificado en las páginas siguientes. No sin antes, tomar en consideración aquellos elementos que dieron sustento a la práctica social del mandatario.

Por ejemplo, es menester indicar que la encuesta de opinión sociopolítica realizada en noviembre del 2016 por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) mostró una panorámica de temas relevantes de coyuntura sociopolítica durante los últimos meses. El trabajo de campo de dicho estudio “finalizó un día antes de que el huracán Otto impactase al país, por lo que los resultados no toman en cuenta posibles efectos en la opinión pública derivados de los acontecimientos de esos días” (Alfaro et al. 2017: 10), permitiendo así contextualizar el escenario y la percepción previa hacia la gestión del gobierno durante esos días.

Precisamente, “con respecto a la gestión del gobierno actual, las respuestas se inclinaron más hacia: mala (32.4%), muy mala (25.2%) y regular (22.9%). Contrastando con las percepciones más optimistas de julio de 2014 que correspondían a notas de: buena (35.7%) regular (19.5%) mala (16.2%). Sin embargo, se puede constatar que durante el año 2016 se dio una baja en las opiniones negativas sobre la gestión del gobierno, aunque las positivas no incrementaron” (Alfaro et al. 2017: 32).

Además “sobre la situación política del país actualmente más del 50% consideran que se mantiene igual, el 33.1% asegura que es peor y el 8.7% mejor. No obstante, el 20.7% de

las personas entrevistadas creen que dentro de un año la situación política del país será mejor” (Alfaro et al. 2017: 34).

Estas apreciaciones eran sumamente delicadas, ya que se estaban desarrollando a menos de un año de que empezara la campaña electoral para las elecciones nacionales del 2018. En donde se reflejaba la apatía hacia los partidos políticos, siendo la institución peor calificada por la ciudadanía costarricense durante el mes de noviembre con un promedio de 3.8; mientras que para el momento previo al impacto del huracán Otto, el presidente Luis Guillermo Solís tuvo una calificación de 4.5 (Alfaro et al. 2017: 36). Asimismo, solo el 27.1% de las personas encuestadas se identificaba con algún partido político, es decir, más de dos terceras partes de la población no tenía partido político” (Alfaro et al. 2017: 38), además el PLN llevaba la delantera (15.4%) y era seguido por el PUSC (6.8%) (Alfaro et al. 2017: 38).

Mientras tanto, el partido oficialista había perdido simpatizantes durante ese período (3.1%) por lo que al igual que los gobiernos municipales, cualquier acción desde la política nacional que fuera visible para la ciudadanía caracterizada con esa volatilidad electoral, podría acuerpar o devastar las iniciativas partidarias en miras a una segunda administración del Partido Acción Ciudadana (PAC). Siendo así, la posibilidad de “comandar” una emergencia como la acaecida en el país, fue la práctica discursiva identificada en Luis Guillermo Solís a finales de noviembre del 2016.

En otro orden de ideas, se debe mencionar que de los 47 pronunciamientos sobre medidas de primera respuesta realizadas por el presidente de la República los cuales fueron identificados en la cobertura realizada por Noticias Repretel y el periódico La Nación entre el 21 y 25 de noviembre del 2016, se extrajeron pasajes que dieron cuenta de cada una de las *categorías teóricas* (Anexo No.10 y Anexo No.11) generadas con el fin de comprender en detalle, además de los pronunciamientos *per se*, desde una construcción teórica, *qué* fue lo que dijo el presidente Solís durante la cobertura de la fase de primera respuesta del huracán Otto.

Tabla 203. Categorías teóricas según pronunciamientos del presidente de la República

	Categorías teóricas	
	Presidente de la República	Orden social
	Autoridad	11
	Riesgo	8
	Contingencia	7
	Poder	4
	Gobernabilidad del riesgo	2

Fuente: Elaboración propia

Seguidamente podrá apreciarse en detalle precisamente sobre *qué* fue lo que dijo el mandatario durante la atención del evento.

Tabla 214. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de riesgo

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Riesgo	NR_PreLGS14	“Lo que sí quiero adelantar, es que no estamos bajando la guardia de ninguna manera, el fenómeno climatológico sigue siendo extremadamente peligroso. Va a mantener vientos huracanados en todo en todo el territorio, va a haber muchísima lluvia, esto no es un temporal como cualquier otro... y aunque la categoría ha cambiado, los efectos no y creo que tenemos que tener claridad, y lo va a explicar muy bien Don Juan Carlos ahora con respecto a qué es lo que está pasando (NR - 23A).	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Con respecto al pasaje NR_PreLGS14, este fue considerado desde el **riesgo**, puesto que es un ejemplo de las oportunidades en las que el presidente Solís abordó no solo las características propias del evento hidrometeorológico, sino que también



Ilustración 14. Luis Guillermo Solís informa potenciales daños

incluyó la potencialidad de los daños que podrían ocurrir en el territorio nacional.

En torno a esto, diputados como Abelino Esquivel (PRC) le pidieron al Gobierno “...no escatimar recursos en nada, ni de forma previa para el tema preventivo, ni de forma..., en el momento de que la emergencia se dé, ni a posteriori” (Poder Legislativo 2016b: 5) o como Franklin Corella (PAC) quien le reiteró al “...señor presidente de la República y autoridades correspondientes, actuemos lo más pronto posible, aquí debe ser una actuación proactiva y no actuación reactiva de lo que pase a nivel nacional” (Poder Legislativo 2016a: 5).

Otra anotación que ha de realizarse es que, de forma cotidiana, el presidente Solís era reconocido por sus expresiones coloquiales y pintorescas, y en ese preciso momento también aludió al ejemplo de la figura de “una bailarina que tenía los brazos abiertos, generando una gran cantidad de lluvia en todo el país y si ahora los ha cerrado, los está volviendo a abrir y más bien vamos a tener efectos mucho más serios, porque se amplía el radio de impacto de las lluvias” (NR-23A). Son esas fórmulas significativas que señalaba Luhmann (1976), las cuales le permitieron a Solís mantener la conceptualización científica, por una parte, pero mantener una forma de comunicación más sencilla con el público costarricense.

Tabla 225. Pronunciamento del presidente de la República, según categoría teórica de contingencia

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Contingencia	NR_PreLGS15	“Para todos los efectos, toda la institucionalidad sigue trabajando en el mismo sentido en el que lo anunciamos ayer, y, por lo tanto, no cambien el estado de alerta de nuestras familias; los que están en zonas bajas retírense a zonas altas. Sigue la operación de evacuación tal y como sigue prevista y no dejaremos de mantener la máxima alerta en las zonas que se había advertido como zonas rojas durante el tiempo que falta para el impacto del huracán en la zona centroamericana” (NR -23A).	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Sobre la categoría de **contingencia**, el pasaje NR_PreLGS15 viene a respaldar uno de los hilos conductores en el discurso del entonces presidente de la República, en cuanto que la institucionalidad pública se encontraba trabajando arduamente para responder de la mejor manera ante la emergencia, pero que, aun así, era necesaria la disposición y colaboración por parte de la población. En todo caso, se resalta el cómo las decisiones que se habían tomado

para responder a la llegada del huracán Otto, tenían la necesidad de ser ejecutadas por todas y todos.

Ante las alertas, la diputada independiente Carmen Quesada en la sesión ordinaria No.105 del plenario también había realizado un “...llamado a los ciudadanos y ciudadanas, y a todas las personas que habitan en este país y que pueden estar en riesgo al vivir en zonas unas ya en alerta roja y otras potencialmente a ser declaradas también bajo la alerta roja de que, pues, acaten las disposiciones, porque con las vidas no debemos ponerlas en riesgo” (Poder Legislativo 2016b: 7).

Mientras que la diputada Emilia Molina (PAC) había señalado en la sesión ordinaria No.106 del plenario que lo importante era “...hacer notar con la celeridad que se ha trabajado, con la mística que han trabajado funcionarios y funcionarias, porque aquí no tenemos que ser tan mezquinos pensando en que es solamente la dirección la que está actuando” (Poder Legislativo 2016c: 21) ya que eran muchas las personas que estaban involucradas en la atención de la emergencia.

y quienes hemos tenido la experiencia de tener que atender emergencias, sabemos lo importante que es ese concepto tan difícil de entender para el Estado costarricense que se llama coordinación, que se llama voluntad institucional, que se llama cumplir con el objetivo hacia el ciudadano y no a veces con la mezquindad que se ven en muchas ocasiones este tipo de temas (Poder Legislativo 2016c: 21).

Tabla 236. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de orden social

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Orden social	NR_PreLGS25	“Y decirle a la gente que tengan tranquilidad y confianza, ustedes lo están viendo en las imágenes, de la televisión, se está distribuyendo comida, no hay problemas en el abastecimiento de combustibles, no hay interrupción en los servicios de electricidad, no hay problemas con el agua. Hay una situación de control de la crisis, pero vienen las horas más difíciles y por lo tanto lo que necesitamos ahora es que la gente esté en sus casas, los que pueden hacerlo, quiero hacer una instancia muy especial al sector privado para que acompañen el asueto” (NR -24A).	Vocería

Por su parte el pasaje NR_PreLGS25 responde a la categoría **orden social**, en cuanto a lo que ya se ha señalado, sobre la forma en la que el presidente Solís se dirigía a la población no solo con el fin de hacer un llamado a la calma, sino la manera en la que expresaba la capacidad



Ilustración 15 Luis Guillermo Solís hace un llamado a la calma

estatal de respuesta, lo cual conllevaba a su vez una “situación de control de la crisis”. Sobre este pasaje interesa el cómo dentro del sistema comunicativo empleado por el presidente de la República se ofrece esta especie de interacción social, donde el Estado responde controlando la crisis, pero la

población debe de contribuir quedándose en casa. Inclusive se menciona al sector privado, quienes también podrían respaldar las medidas propuestas desde el Poder Ejecutivo.

Asimismo, es significativo mencionar que este pasaje fue extraído de una de las conferencias de prensa otorgadas por el presidente Solís el miércoles 23 de noviembre. Para ese momento, en la sesión ordinaria No. 106 diferentes diputados y diputadas del plenario ofrecieron sus consideraciones al respecto del actuar del mandatario, en donde la mayoría se inclinaban por celebrar “...que se dé este tipo de coordinaciones y este tipo de liderazgo”, reconocieron al “...presidente de la República y [al] Poder Ejecutivo por la atención que le han dado a la crisis por el original huracán y actualmente tormenta tropical Otto”.

También felicitaron “al trabajo conjunto en el Gobierno de la República encabezada por el señor presidente que ha permitido articular los esfuerzos de las instituciones de los cuerpos de socorro, de la Policía y de quienes les corresponde asumir la tarea de atender la emergencia que vive el país hoy” y ofrecieron otras “manifestaciones positivas en favor de lo que el Gobierno ha venido realizando” (Poder Legislativo 2016c: 12-18), donde según lo expresó el diputado Marco Redondo (PAC) “ahí es donde tenemos que sentirnos satisfechos de la respuesta que está teniendo este Gobierno, en donde se están dando los espacios de participación, pero también se está dando la coordinación; se está siendo asertivo a la hora de actuar, pero también se está haciendo con cautela, pero se está haciendo con diligencia” (Poder Legislativo 2016c: 21).

Tabla 247. Pronunciamiento sobre el presidente de la República, según categoría teórica de autoridad

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Autoridad	NR_PreLGS18	“Vamos a solicitar a las funcionarias y funcionarios de todas estas instituciones [servicios básicos] que estén a la orden de sus jercas y del pueblo de Costa Rica. No vamos a permitir insubordinaciones, ni indisciplina, una vez que sean convocados por sus jercas. Los funcionarios públicos están al servicio del país, no al servicio de sí mismos, y apelo a la solidaridad y a la excelencia profesional de todas estas personas para que se pongan al servicio de su país, en un momento de gran necesidad. Quienes no lo hagan y rehúsen servirle a Costa Rica en este momento, a petición de los jercas de cada institución, serán sancionados” (NR - 23C).	Vocería

Mientras tanto, la **autoridad** puede ser identificada en el pasaje NR_PreLGS18. En la conferencia de prensa, Luis Guillermo Solís se expresó de manera enérgica y visiblemente molesto, -tal y como se puede apreciar en la ilustración- a través de un mensaje donde giraba



Ilustración 16 presidente de la República durante conferencia de prensa

la orden a los funcionarios y funcionarias públicas de las instituciones de servicios básicos para que estuvieran a la disposición y cumplimientos de sus jercas. El mandatario se encargó de dejar muy claro, que no iban a “permitir insubordinaciones, ni indisciplina”, ya que estaban “al servicio del país, no al servicio de sí mismos”. Y en caso de no acatar las órdenes y se rehusaran a “servirle a Costa Rica en este momento”, serían sancionados.

El presidente de la República, efectivamente apeló a la solidaridad y a la excelencia profesional en dicho mensaje, pero también apeló a un reconocimiento de la potencial sanción administrativa y simbólicamente también a una actitud del “anticostarricense”.

Tabla 258. Pronunciamento del presidente de la República, según categoría teórica de poder

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Poder	NR_PreLGS26	“Nadie se queda en el Norte en zonas de alerta roja, aunque firmen papeles diciendo que se hacen responsables de su condición... la obligación que tenemos es de retirar a toda la población y estoy girando instrucciones en ese sentido a la Fuerza Pública, ya que acabo de enterarme del tema. Así que nadie se queda en la zona de impacto, todo el mundo se sale, es la obligación que tenemos; no vamos a permitir que haya víctimas en esta circunstancia” (NR -24A).	Resguardo

Fuente: Elaboración propia

En la categoría **poder**, se identificó en el pasaje NR_PreLGS26, no solo por la posición inamovible del presidente de la República respecto a la evacuación obligatoria, sino que también se visualizó en una contradicción con lo que se estaba llevando a cabo en las zonas afectadas. Esto quedó reflejado en el pasaje LN_Co02, el cual fue empleado en el capítulo anterior para verificar la categoría de autoridad. Ahí se indicó que, ante la resistencia de las personas a salir de sus casas, tendrían que firmar un documento para eximir de responsabilidades al Estado, pero en este mensaje, el presidente refiere a que las personas bien podrían firmar documentos, pero que aun así iban a ser sacadas con el fin de que no quedara nadie en la zona.

Como también ya se había mencionado, ante dicha situación el diputado del PUSC Luis Vásquez fue tajante al indicar que el Gobierno tenía que ser certero al evacuar personas, donde no era “...tema del que quiere, del que puede, se requiere de un gobierno decidido y responsable” (Poder Legislativo 2016a: 25). De la misma manera, el diputado del PAC Franklin Corella había indicado en la sesión ordinaria No.104 que “tendrán que darse eventualmente desalojos o reubicar a personas, pero sí que no pase o que no se incremente alguna situación de desgracia que se pueda evitar con una simple declaratoria y atención de primer orden” (Poder Legislativo 2016a: 5). Mientras que la diputada Laura Garro, también del PAC, había señalado en la sesión ordinaria No.105 que “...el presidente de la República, don Luis Guillermo Solís, ha sido claro que son aproximadamente cuatro mil personas que hay que desalojar el día de hoy” (Poder Legislativo 2016b: 8).

Tabla 269. Pronunciamiento del presidente de la República, según categoría teórica de gobernabilidad del riesgo

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Gobernabilidad del riesgo	NR_PreLGS47	“Tal y como lo señalara anoche, y también esta madrugada, el Sistema Nacional de Emergencias [SNGR] se basa en una estructura cuya base está constituida por los Comités Locales de Emergencia, presididos por los señores alcaldes o señoras alcaldesas o sus representantes. Esta es la estructura que tenemos y es una estructura que ha funcionado bastante bien a lo largo de muchos años, por lo tanto, es de reconocer el trabajo de los Comités Locales, allí donde estos estuvieron adecuadamente involucrados desde el inicio de la crisis y creo que hay que hacer ese reconocimiento, porque en momentos como este, el golpe mayor lo reciben las personas que han estado trabajando en la estructura básica de la Comisión Nacional de Emergencias (NR -24/25).	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Por último, el pasaje NR_PreLGS47 tuvo una lectura a partir de la **governabilidad del riesgo**, ya que reconoce una legitimidad desde los mecanismos de respuesta ante el estado de



Ilustración 17 Presidente Solís reconoce labores realizadas

de las entidades gubernamentales, en esta oportunidad específicamente bajo los lineamientos del SNGR y la participación de los CME mencionado por el presidente Solís. En dicha mención hizo un reconocimiento de la labor de los gobiernos locales y específicamente acerca de las personas que trabajan en la estructura básica para la atención de la emergencia.

Al respecto Suray Carrillo (FA) durante la sesión ordinaria No.105 agradeció al presidente Luis Guillermo Solís por su preocupación y por el llamado previo que había hecho para el traslado voluntario de la población. Asimismo, la diputada recalcó lo siguiente:

Pero aquí deben jugar un papel muy importante la Comisión Nacional de Emergencias, las instituciones, porque hay familias que no es fácil trasladarla, hay que ir, explicarles lo que es un

huracán, explicarles y no trasladarlos a la fuerza, pero sí exponerles que la situación es bastante complicada y que si no salen el problema se puede agravar mucho más (Poder Legislativo 2016b: 25)

Para finalizar este capítulo y proseguir con la ocupación que tuvo el gabinete presidencial en las acciones del Gobierno durante la atención del evento, es necesario exponer una fórmula significativa que el mandatario utilizó como indumentaria y que no podría dejarse pasar, la “chaqueta especial”.

Sin lugar a duda, llamó la atención que Luis Guillermo Solís pasara de utilizar traje formal para atender las entrevistas y las conferencias de prensa, -como era lo usual- a utilizar durante el 21 de noviembre una chaqueta de color verde musgo (izquierda) y a partir del 23 de noviembre, comenzara a utilizar una chaqueta de vuelo (derecha).



Ilustración 18 Indumentaria utilizada por el presidente Solís

Esta última chaqueta fue “...un regalo del jefe de Servicio Vigilancia Aéreo (SVA) del Ministerio de Seguridad Pública” (Arroyo, 2016), según Solís “usó la chaqueta para reconocer el trabajo del SVA, que se arrolla las mangas cada vez que se necesita” (Arroyo, 2016). Donde más allá del reconocimiento del SVA, no se puede obviar que el presidente Solís fue la figura política que tuvo mayor exposición en pantalla y, por ende, a la opinión pública.

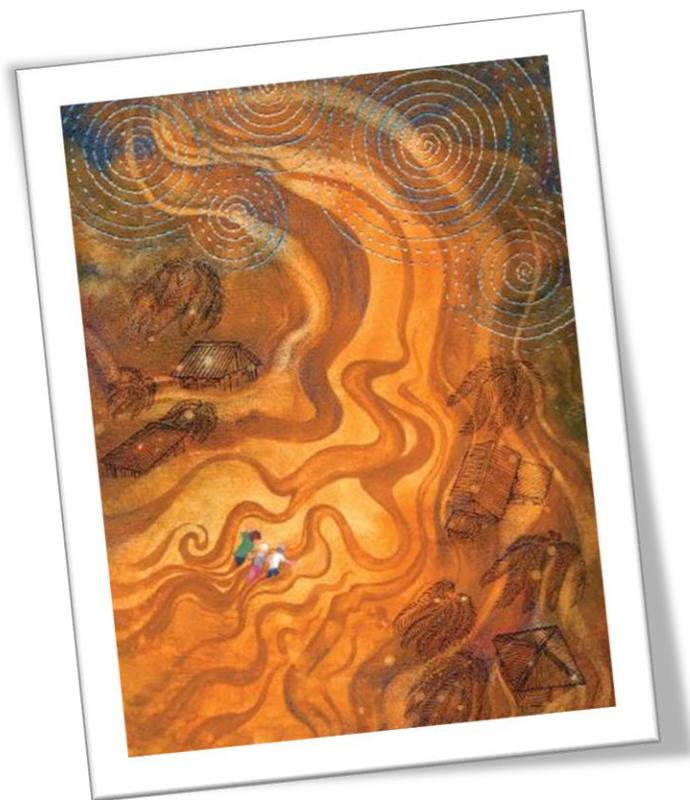
Asimismo, tampoco puede obviarse, que el color verde musgo se asocia en situaciones de emergencia a la protección civil y al ejercicio militar. Además, ha de destacarse que el comandante en jefe de la policía es el presidente de la República (Arroyo, 2016) y por esa razón la chaqueta tenía bordado en el pecho unas alas honoríficas con su nombre. No por otra razón, se identificó que la práctica discursiva de Luis Guillermo Solís fuera precisamente la de comandar la emergencia.

Finalmente, no es posible dejar pasar que el 82% de los costarricenses aprobaron el desempeño del presidente Solís durante la atención del evento, teniendo así, una “evaluación positiva sobre las acciones que ha realizado su gobierno para atender la emergencia nacional en la zona norte luego del paso del Huracán Otto” (Cid Gallup, 2016). Además, según indicó Radio Monumental (2017), Solís registró una mejoría de 39 puntos porcentuales en cuestión de cinco meses, por lo que la atención de la emergencia del huracán Otto le había generado réditos al mandatario.

Capítulo 5

La ocupación del gabinete presidencial

*La verdad, no sé qué es un huracán,
pero el tal Otto me dio miedo.
Me pareció que era un gigante malo que nos venía a atacar.
Yo había oído hablar del Huracán Juana, que atacó a Nicaragua,
pero en Costa Rica nunca había sabido que pasara nada de eso.
Papá decía que el viento se llevaba los techos de las casas,
que arrancaba los árboles desde la raíz
y que era un aguacero de no parar¹⁴*



¹⁴ Lara Ríos. 2018. “Y de pronto un día”. *Huracán Otto, la noche que duró muchos días*. Ilustración de Wen Hsu.

5. LA SUBORDINACIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN EL MANEJO DE LA RESPUESTA DE LA EMERGENCIA SUSCITADA POR EL HURACÁN OTTO

El Capítulo 5 se formuló con el fin de observar la posible subordinación del gabinete presidencial en las acciones del Gobierno desde el enfoque del presidente de la República sobre el rol del Estado y su efecto en la cohesión social durante el manejo de la fase de primera respuesta a la emergencia.

Para esto, se partió de la lectura que se realizó en el marco normativo acerca de la estructuración del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), así como de las competencias ordinarias que se asumen desde el Poder Ejecutivo, cuando se presenta una emergencia de esta envergadura en el país.

Asimismo, se abreviaron las principales consideraciones elaboradas por el gabinete presidencial durante la fase de primera respuesta que fueron expuestas en la cobertura periodística de Noticias Repretel y el periódico La Nación durante la última semana de noviembre del 2016.

5.1 ¿Quiénes del gabinete presidencial dijeron qué durante la fase de primera respuesta de la emergencia suscita por el paso del huracán Otto?

Se vuelve necesario, traer de nuevo a colación el hecho de que “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 [donde] 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” (Montero y Esquivel, 2017: 17).

Ahora bien, para mantener una armonía expositiva en la presente investigación, la visión del presidente de la República será considerada únicamente en el Capítulo 4. Por lo que en adelante se entenderá por Consejo de Gobierno a los ministros/as y viceministros/as como lo señala la Ley General de la Administración Pública No. 6227 en su Artículo No.21 “el Consejo de Gobierno estará constituido por el presidente de la República y los ministros,

o en su caso, los viceministros en ejercicio” (2012). Además, por la dinámica de atención de la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto, aquí también se incluirán algunas presidencias ejecutivas de las entidades descentralizadas del Poder Ejecutivo.

Siendo así, para noviembre del año 2016, momento en que aconteció el huracán Otto, el Consejo de Gobierno que tuvo esta fuerte representación que mencionaron Montero y Esquivel (2017) pudo ser parcialmente captada por la cobertura periodística realizada por NR y LN entre el 21 y el 25 de noviembre, donde fueron identificados:

Asimismo, también tuvieron participación algunas entidades descentralizadas del Poder Ejecutivo tales como la presidencia ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) Rocío Sáenz Madrigal (CCSS_RSM), la presidencia ejecutiva del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con Carlos Obregón Quesada (ICE_COQ) la presidencia ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA) con Yamileth Astorga Espeleta (AYA_YAE) y por supuesto, la presidencia de la CNE, con Iván Brenes Reyes (CNE_IBR). Además, tuvo participación Montserrat Serrano de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), órgano contralor.

Como parte de la práctica social del gabinete presidencial, es menester mencionar que según refirió Borges (2017), para el año 2016 la composición del consejo de gobierno se había estabilizado. Ya que, durante el 2015, el gobierno perdió 17 de sus 75 ministros, viceministros y presidentes ejecutivos originales, mientras que, durante el 2016, renunciaron únicamente 2 ministros. Además, “dos ministros adicionales renunciaron a principios de 2017 al oficializar sus precandidaturas presidenciales” (p.391).

Teniendo mayor claridad al respecto de *quiénes* fueron los actores del Consejo de Gobierno que participaron durante la fase de primera respuesta del evento, es que a continuación se podrá apreciar más en detalle las consideraciones que los mismos elaboraron al respecto de la atención de la emergencia.

5.2 Consideraciones del gabinete presidencial en el manejo de la respuesta a la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica.

Durante la cobertura de Noticias Repretel en las conferencias de prensa, la presencia y participación de los diferentes ministros y ministras, así como de los viceministros y viceministras fue variable.

Además de tratarse de una escena pre COVID 19, la imagen proyectada en pantalla



Ilustración 19 Conferencia de prensa en edición estelar

permitió apreciar durante la mayoría del tiempo a una cartera ministerial presentada en bloque que se entremezclaba con otros funcionarios públicos, en su mayoría representantes de las instituciones de primera respuesta, entes científicos y algunos miembros del COE.

Todos ellos, se mantuvieron en pie detrás de la mesa principal, ya fuera para esperar su



Ilustración 20 Conferencia de prensa 24 de noviembre

participación durante la conferencia, la cual casi siempre fue mediada por el presidente Solís, o para mostrar la representación de su respectiva institución. Algunos de estos funcionarios públicos aparecieron casi siempre en pantalla, pero

tuvieron intervenciones muy cortas o del todo no hicieron el uso de la palabra durante las diferentes transmisiones. Un ejemplo y nada despreciable, fue el de la directora de Gestión del Riesgo, quien no tuvo uso de la palabra y solo se identificó en pantalla el 24 de noviembre, una vez impactado el huracán en la Zona Norte del país.

Además del gabinete presidencial, el presidente ejecutivo de la CNE, Iván Brenes Reyes, fue quien tuvo mayor presencia en la cobertura periodística; mientras que el ministro

de Seguridad Pública Luis Gustavo Mata Vega fue la segunda figura del Poder Ejecutivo con mayor participación.

En la siguiente tabla puede apreciarse en detalle según el día de transmisión la presencia del gabinete presidencial en la cobertura en NR y LN, durante la fase la respuesta a la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica.

Tabla 2927. Presencia del gabinete presidencial según Noticias Repretel y el periódico La Nación.

Día	21 de nov, 2016	22 de nov, 2016	23 de nov, 2016	24 de nov, 2016	25 de nov, 2016	
Presencia del gabinete presidencial en la transmisión de Noticias Repretel	CNE	CNE	CNE	CNE	MCo	MEP
	MEP	MSP	MSP	DHR	MSP	MIVAH
	MOPT			MEP	CCSS	AyA
				MS	CNE	ICE
				MSP	MPre	MOPT
Presencia del gabinete presidencial en la cobertura de La Nación			CNE MSP		MSP	

Fuente: Elaboración propia

Al respecto de la presencia del gabinete presidencial en la cobertura televisiva de NR, sucedió de una manera muy similar a la identificada con el presidente de la República. El gabinete principalmente tuvo participación en las conferencias de prensa, aunque también participaron en alguna que otra entrevista. Misma situación con la presencia del gabinete en LN, donde el medio escrito partió de la presentación de compendios de las conferencias de prensa en sus diferentes ediciones.

Mediante una dinámica semejante a la ejecutada con los gobiernos locales y con la presidencia de la República, para sintetizar las consideraciones del gabinete durante la fase de la respuesta a la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica, se efectuó una revisión detallada del material audiovisual contenido en NR y el material escrito de LN para poder identificar las *categorías operativas* y luego, las *categorías teóricas* respectivas.

En la Tabla No.31 puede apreciarse que las consideraciones del gabinete presidencial fueron registradas por NR y LN especialmente durante los días 22, 24 y 25 de noviembre. El 22 de noviembre fue un día clave para las intervenciones en la cobertura de la fase de primera respuesta, ante la orden presidencial de evacuar la zona del Caribe del país, mientras que los días 24 y 25 de noviembre tuvieron mayor preponderancia ante la cobertura de los eventos en Upala y Bagaces, especialmente. De ahí deviene el considerable volumen de pasajes referentes a la evaluación preliminar de daños; a las acciones de salvamento, rescate y búsqueda a personas víctimas por parte de las instituciones de primera respuesta; así como a la evacuación y reubicación de personas hacia lugares seguros.

Además, vale la pena recalcar que durante el 21 y 22 de noviembre únicamente viceministros tuvieron intervenciones durante la cobertura de las conferencias de prensa realizadas desde la CNE por parte de NR; a excepción del ministro de Seguridad, quien tuvo participación desde el martes 22 hasta finalizar la cobertura. Por su parte, entre el jueves 24 y el viernes 25, la cartera ministerial concentró su participación mediante intervenciones en las diferentes conferencias.



Ilustración 21 Viceministros del MEP, MOPT y MSP.

Tabla 280. Consideraciones del gabinete presidencial según categoría operativa y día de cobertura periodística

Categorías operativas	21 de nov, 2016	22 de nov, 2016	23 de nov, 2016	24 de nov, 2016	25 de nov, 2016
Alertas		NR_CNE_IBR04	NR_CNE_IBR07	NR_CNE_IBR08 NR_CNE_IBR18	NR_MCo_MHU03 NR_MCo_MHU04
Vocería		NR_CNE_IBR02		NR_VP1_HFV01 NR_CNE_IBR11 NR_CNE_IBR16 NR_DHR_MS01 NR_MEP_SME03	NR_MCo_MHU01 NR_MCo_MHU02 NR_MCo_MHU05
Evacuación		NR_MSP_JJA01 NR_MSP_JJA02 NR_MSP_GMV02 NR_CNE_IBR03 NR_CNE_IBR05	NR_MSP_GMV04 LN_CNE_IBR01	NR_MS_FLC02 NR_MS_FLC03 NR_CNE_IBR10 NR_CNE_IBR12 NR_CNE_IBR15 NR_CNE_IBR17 NR_CNE_IBR19	NR_MSP_GMV07 NR_MSP_GMV10 NR_MSP_GMV11 NR_MSP_GMV12 NR_MSP_GMV15 NR_CCSS_RSM02
Rescate	NR_CNE_IBR01			NR_CNE_IBR13 NR_CNE_IBR14	NR_MSP_GMV08 LN_MSP_GMV12 NR_MSP_GMV13 NR_MSP_GMV16 NR_CNE_IBR21
Abastecimiento		NR_CNE_IBR06		NR_MINSA_FLC01	NR_MSP_GMV09 NR_MSP_GMV17
Resguardo		NR_MSP_GMV01	LN_MSP_JJA01 NR_MSP_GMV03 NR_MSP_GMV05	NR_MSP_GMV06	NR_MSP_GMV14
Daños	NR_MEP_MGR01			NR_CNE_IBR09	NR_MEP_SME01 NR_MEP_SME02 NR_MPre_SAS01 NR_MIVAH_RPM01 NR_AYA_YAE01 NR_ICE_COQ01 NR_CNE_IBR20
Mitigación	NR_MOPT_GAB01				NR_MOPT_LCV01 NR_MOPT_CVV01 NR_CNE_IBR22

Fuente: Elaboración propia

Al momento de adentrarse en los pasajes de NR (Anexo No.12) se puede apreciar que, a excepción de la constante y evidente participación del presidente de la CNE a lo largo de la cobertura televisiva de NR, los presidentes ejecutivos de la CCSS, el AyA y el ICE tuvieron si acaso participación el viernes 25 de noviembre del 2016. Por su parte, en los pasajes de LN (Anexo No.13) quienes tuvieron presencia únicamente fueron el viceministro y el ministro de Seguridad, así como el presidente de la CNE.

Al mismo tiempo, cuando se examinaron las consideraciones del gabinete presidencial se logró identificar una serie de detalles. Por ejemplo, en la cobertura de NR las vicepresidencias tuvieron presencia en la pantalla inclusive en la mesa principal, pero no tuvieron uso de la palabra, especialmente Ana Helena Chacón. De Ana Helena Chacón, es importante destacar que fue una de las tres personas que recibieron mejor calificación (6.0) en la encuesta de opinión sociopolítica realizada por el CIEP en el estudio realizado previo a la llegada del huracán (Alfaro et al. 2017: 36).

El vicepresidente Helio Fallas tuvo una única mención por parte del presidente Solís durante el jueves 24 de noviembre, en ese momento el mandatario agradeció su trabajo desde la CNE junto a las demás instituciones dado que ya estaban contemplando la fase de recuperación.

También fue notable que al comenzar la semana fueron las vicepresidencias quienes reportaron las consideraciones a desarrollar, como el caso del viceministro de Planificación y Coordinación Institucional del MEP (NR_MEPM_GR01), la viceministra de Infraestructura y Concesiones del MOPT (NR_MOPT_GAB01) y el viceministro de Seguridad (NR_MSP_JJA01; NR_MSP_JJA02; LN_MSP_JJA01). Ya luego conforme avanzó la semana y la situación se complejizó cada vez más, comenzaron a tener mayor presencia los ministros y las ministras de cada institución, específicamente durante el 24 y el 25 de noviembre.

En este sentido, la cartera ministerial se dedicó a informar sobre las acciones que se habían estado llevando a cabo, como lo relativo a la evacuación, al ingreso a zonas incomunicadas, al aprovisionamiento de insumos de necesidad básica, a la suspensión de

lecciones en centros educativos; a daños en infraestructura, vías y puentes; así como a la respectiva recopilación de información.

Como se adelantó al inicio de este apartado, del gabinete presidencial, las dos figuras que tuvieron mayor presencia fueron el ministro de Seguridad y el presidente de la CNE. Donde el ministro de Seguridad Pública Luis Gustavo Mata Vega, además de intervenir con el uso de la palabra en 8 notas periodísticas, también apareció constantemente en pantalla, al lado del presidente Solís.



Ilustración 22 Ministro de Seguridad Pública acompañando al presidente de la República

Durante la semana, el ministro de Seguridad se encargó de abarcar las consideraciones desarrolladas en torno a las acciones de evacuación, rescate, abastecimiento y resguardo.

Mientras que en las consideraciones que realizó el presidente de la CNE, durante la fase de primera respuesta de la emergencia se percibió una particularidad y es que, si bien es cierto tuvo la misma cantidad de participaciones (12) en las notas periodísticas de NR que tuvo el presidente de la República entre el 21 y el 25 de noviembre del 2016, el tiempo de participación fue mucho más reducido.

Además, en sus intervenciones no se logró identificar una posición de liderazgo con respecto a las decisiones que se estaban tomando desde la CNE -como sí la tuvo el presidente Solís-, sino que de manera general se avocó a actualizar el cambio de las alertas y el estado de los albergues en el territorio nacional.

Ahora bien, se debe mencionar que, de las 65 consideraciones desarrolladas sobre las medidas de primera respuesta realizadas por el gabinete presidencial, y que lograron ser identificados tanto en la cobertura de Noticias Repretel como en el periódico La Nación, entre el 21 y 25 de noviembre del 2016, se extrajeron pasajes que dieron cuenta de cada una

de las *categorías teóricas*. Esto con el propósito de hilar con mayor detalle el *quiénes* del gabinete presidencial dijeron *qué* durante la fase la respuesta a la emergencia suscitada por el paso del huracán Otto sobre Costa Rica, tomando como punto de partida, los elementos teóricos propios de la investigación.

Tabla 291. Categorías teóricas según consideraciones del gabinete presidencial

Categorías teóricas		
Gabinete Presidencial	Orden social	20
	Contingencia	16
	Riesgo	12
	Gobernabilidad del riesgo	10
	Autoridad	6
	Poder	2

Fuente: Elaboración propia

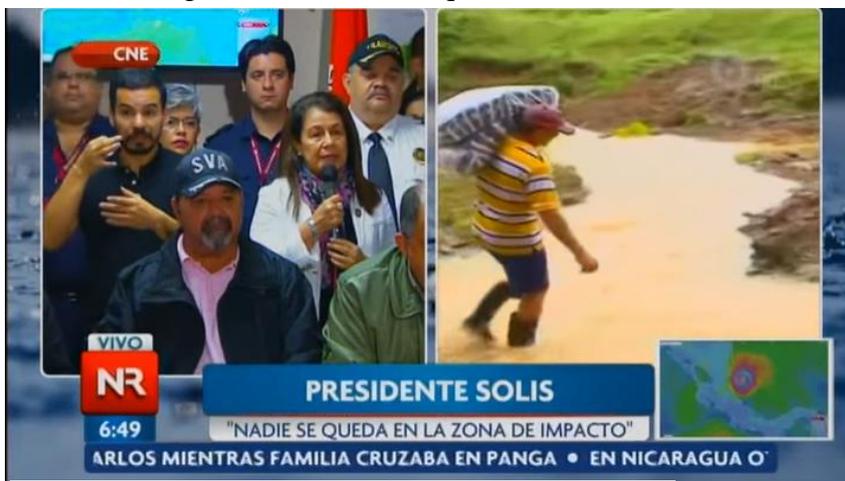
En este punto, y para poder proseguir con el análisis, es importante señalar que la práctica discursiva identificada en el gabinete presidencial fue la de mantenerse en bloque y respaldar al presidente de la República. Tal y como puede apreciarse con más detalle a continuación

Tabla 302. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de riesgo

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Riesgo	NR_MEP_SME03	Ministra de Educación, Sonia Marta Mora: “Efectivamente, tomamos la decisión ayer en horas de la tarde de suspender lecciones en todo el territorio nacional y eso ha sido bien acogido por las diferentes regiones educativas. La decisión se tomó a partir de información de los reportes que venían de esas direcciones y básicamente como una acción de prevención. Porque nosotros trabajamos con personas menores de edad y era imperativo tener mucha prudencia con ellos, propiciar que los niños y niñas estuvieran con sus familias para que, en caso de decisiones ante situación, estuviera la familia reunida” (NR-24A)	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Al respecto de la categoría **riesgo**, el pasaje NR_MEP_SME03 denota como desde el Ministerio de Educación Pública tomaron en consideración los propios reportes de las direcciones regionales educativas que estaban comenzando a verse afectadas por el huracán,



para así evaluar los potenciales daños que podrían ocurrir en el transcurso de la semana. La ministra de Educación expuso que al tratarse de personas menores de edad las que se encontraban

Ilustración 23_ Ministra de Educación, Sonia Marta Mora (NR)

implicadas en los resultados de las decisiones que se tomaran, era “imperativo tener mucha prudencia” (NR-25) y, por ende, no se podía otorgar esa posibilidad de incertidumbre ante los daños.

Justamente, partiendo de la toma de decisiones que había realizado el MEP y otras instituciones, el plenario legislativo realizó una moción de orden en la sesión ordinaria No.109 el día lunes 28 de noviembre, donde se recibiera y rindiera

homenaje en un momento oportuno a la benemérita Cruz Roja Costarricense, a la Fuerza Pública, al Cuerpo de Bomberos, al Organismo del Poder Judicial, interpreto es Organismo de Investigación Judicial del Poder Judicial, interpreto se trata del OIJ Comisión Nacional de Emergencias, Instituto Meteorológico Nacional, a Guarda Parques, al ICE, al MOPT, Conavi, MEP, Caja Costarricense de Seguro Social y al IMAS por su ardua labor en las zonas antes y después del destructor huracán Otto (Poder Legislativo 2016e: 26).

Acerca de esta moción de orden, vale recalcar que fue la segunda que realizaron las y los diputados de la República. La primera fue aprobada desde el lunes 21 de noviembre, a partir de una visión de **riesgo** y **contingencia**, ya que se solicitó la intervención inmediata de la CNE “respecto a la situación de emergencia que han provocado las fuertes lluvias de la tormenta tropical, en las comunidades indígenas” además, hicieron un llamado para que la CNE activara todos sus “mecanismos a raíz del peligro que está viviendo el país y principalmente la provincia de Limón y la Zona Norte por la depresión tropical Otto, el cual puede convertirse en Huracán” (Poder Legislativo 2016a: 18)

Tabla 313. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de contingencia

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría Operativa
Contingencia	NR_CNE_IBR02	Presidente Ejecutivo de la CNE, Iván Brenes: “Estamos reunidos todo el aparato institucional del país, tanto equipos técnicos, como jefes de las distintas instituciones, junto con el señor presidente de la República, donde estamos actualizando las situaciones. Estamos valorando los escenarios que nos está presentando el IMN y pues, las decisiones que se van a estar tomando en el transcurso del día. Decisiones que van a ser anunciadas en conferencia de prensa y pues, para que se implementen y sean acatadas en el momento” (NR -22A)	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Sobre la categoría de **contingencia**, en el pasaje NR_CNE_IBR02 se expresa como el presidente de la CNE, Iván Brenes, en su mensaje le proporcionó a la población la seguridad



Ilustración 24_Iván Brenes en la actualización de la información (NR)

de que la institucionalidad, el criterio técnico y el Poder Ejecutivo se encontraban valorando los escenarios presentados por el IMN, y a partir de eso “las decisiones que se van a estar tomando en el transcurso del día.

Decisiones que van a ser anunciadas en conferencia de prensa y pues, para que se implementen y sean acatadas en el momento” (NR -22A).

Sobre esto hay dos elementos que contemplar. Por una parte, como ya se ha mencionado, Montero y Esquivel (2017) reflejaron que desde el ámbito sectorial-institucional se había identificado que la coordinación del COE había sido por parte del presidente de la República, además de que hubo una fuerte representación del Consejo de Gobierno en el mismo. Al respecto, la entonces directora nacional de Gestión de Riesgo indicó que

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. [Asimismo], la situación puede ser muy frustrante cuando el COE está integrado por los especialistas institucionales algunos con gran experiencia y trayectoria en la temática. (Esquivel y Montero, 2017: 24).

Por otra parte, se identificó desde la primera sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en la que se tocó el tema del potencial huracán Otto, una posición del plenario, donde la CNE tenía que atender las afectaciones, mientras que el presidente y las autoridades del Ejecutivo, tomar las respectivas decisiones.

Por ejemplo, Franklin Corella (PAC) invitó a estar atentos, especialmente “a todos los que tienen incidencia, y hablo precisamente al Poder Ejecutivo”. Ya que consideraba, se debía de “elevar los niveles de atención al tema, declarar lo que se tenga que declarar, porque ya se tienen que asignar los recursos necesarios” (Poder Legislativo 2016a: 5). Por ende “...con todo respeto le pido, señor presidente y autoridades del Ejecutivo, que atiendan esto con la seriedad que sé que la están atendiendo, pero que no se escatime en dar las declaraciones del caso. No se requiere una desgracia de mayor impacto para hacer las declaratorias correspondientes” (Poder Legislativo 2016a: 5).

O como el caso de Gerardo Vargas (PUSC), quien señaló durante el 21 de noviembre, que se había estado tratando de comunicar con Iván Brenes, presidente de la CNE, “para preguntar cuál es el mecanismo que están ellos activando, porque no quisiéremos que suceda, como ha sucedido en otras ocasiones, que en el momento en que estamos pasando el desastre natural es cuando se actúa” (Poder Legislativo 2016a: 14-15). Lo cual reflejó un desconocimiento total de la estructura y actuación del SNGR.

Justamente, ante este grado de desconocimiento, durante el 23 de noviembre según lo señaló el diputado Olivier Jiménez (PLN), el presidente de la República invitó a varias diputadas y diputados de diferentes fracciones, a una reunión en Casa Presidencial, con la presencia del presidente y el director ejecutivo de la CNE, el Ministro de Seguridad, el Ministro y el Viceministro de la Presidencia, entre otros. En dicha reunión “se habló de lo que pudiera suceder con respecto a la intensidad con que este huracán viene hacia la zona de nosotros. Es importante ver cómo el Gobierno se ha preocupado, no hay que ser mezquino digo yo siempre, y es cierto” (Poder Legislativo 2016c: 15)

Tabla 324. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de orden social

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Orden social	NR_MSP_GMV10	Ministro de Seguridad, Gustavo Mata: “Ustedes vieron, ustedes son testigos de la operación que se llevó a cabo desde el día de anteayer donde sacamos a toda la gente que estaba habitando ahí, y nos dimos cuenta de que varias personas se escondieron, principalmente varones, para permanecer en la zona. Cuando ya estaba entrando el huracán empezaron a generar alertas de que fuéramos a sacarlos, lo cual ya era difícil, por cuanto los vientos que estaban corriendo y por el oleaje no teníamos la posibilidad de ingresar” (NR -24A).	Evacuación

Fuente: Elaboración propia

Referente al pasaje NR_MSP_GMV10 y la categoría de **orden social**, se identificó una



Ilustración 25_Ministro de Seguridad Pública, Luis Gustavo Mata Vega (NR)

dinámica particular.

Ya que el ministro de Seguridad, Gustavo Mata, aprovechó la oportunidad del uso de la palabra para señalar algunas situaciones que se

habían generado

en la Barra de Colorado y la Barra de Tortuguero. Entre ellas, el hecho de que algunas personas se habían ocultado para no evacuar y luego de avanzadas las horas, solicitaron ayuda a los cuerpos de socorro para ser auxiliados.

En este sentido, el ministro empleó este sistema comunicativo de interacción social con la población, mediado a través de la pantalla, cuando les indicó que “ustedes vieron, ustedes son testigos de la operación que se llevó a cabo desde el día de anteayer donde sacamos a toda la gente que estaba habitando ahí” (NR -24A). Con esto justificó no sólo las acciones llevadas a cabo por el ministerio y las demás instituciones implicadas, sino que

también le otorgó a la población un rol simbólico de “testigos directos”, los cuales además de poder hacer un señalamiento sobre las personas que decidieron ocultarse ante la evacuación, también estaban siendo puestas sobre aviso, por ende, de las implicaciones en lo que estaba ocurriendo.

En cuanto a las categorías de **autoridad** y **poder**, ambas también se encontraron en las *categorías operativas* de evacuación y resguardo, en el accionar de los gobiernos locales y en los pronunciamientos del presidente de la República.

Tabla 335. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de autoridad

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Autoridad	NR_MSP_GMV14	Ministro de Seguridad, Gustavo Mata: “Por esto hemos llamado principalmente a la calma de los pobladores de ese sector, estamos haciendo medidas extraordinarias con el fin de antisociales no ingresen, y digo antisociales porque realmente lo serían, porque si hay gente que se esté introduciendo a estas barras con el fin de sustraer los bienes de ellos. Estamos haciendo esfuerzos posibles, tener policías en ese sector, tener retenes y en el momento que logremos detectar a personas que se hayan apoderado de bienes de forma ilegítima, vamos a coordinar con el Ministerio Público para tramitar la causa de forma inmediata y vamos a solicitar todo el peso de la Ley como se habló en su momento” (NR -24/25).	Resguardo

Fuente: Elaboración propia

Además, en el pasaje NR_MSP_GMV14 el ministro de Seguridad realizó un llamado a la calma a los pobladores de las zonas que estaban siendo evacuados, ya que se estaban tomando medidas extraordinarias para que sus viviendas no se vieran perjudicadas con la sustracción ilícita de bienes.

Esto motivo permitió rastrear una dinámica de **autoridad**, por una parte, en el mensaje dirigido por el ministro a “los antisociales” que estaban robando, sobre la coordinación “con el Ministerio Público para tramitar la causa de forma inmediata y vamos a solicitar todo el peso de la Ley como se habló en su momento” (NR -24/25) y por otra parte a los pobladores,

quienes podían tener la seguridad que la institucionalidad pública estaba trabajando sobre la



Ilustración 26_Ministro de Seguridad ante situaciones ocurridas en la zona de las Barras

situación, motivo por el cual, debían de acatar, salir de la zona o en su defecto, no regresar hasta recibir las indicaciones respectivas.

Asimismo, la diputada independiente Carmen Quesada durante la sesión No. 105 había hecho un

llamado “a las autoridades, a la Fuerza Pública, que también pues hagan la parte que les corresponde cuidando todos esos terrenos, habitaciones, hasta donde ellos también puedan porque no sabemos el impacto que puede tener” (Poder Legislativo 2016b: 8).

El pasaje NR_MSP_JJA02 es un ejemplo de la categoría de **poder**, puesto que el viceministro de Seguridad Pública y director de Fuerza Pública Juan José Andrade, mantuvo una línea discursiva con el Ministro de Seguridad y el presidente de la República.

Tabla 346. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de poder

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Poder	NR_MSP_JJA02	Viceministro de Seguridad Pública y director de Fuerza Pública Juan José Andrade: “Estamos en horas cruciales de la evacuación, la orden ha sido clara de parte del señor presidente, la evacuación es de carácter obligatoria. No tenemos el menor de los ánimos de discutir con ningún vecino, aquí me parece que es un tema de responsabilidad individual y que de los cuerpos de rescate no pierdan tiempo peleando con familias para salvaguardar vidas humanas, por lo cual, consideramos que todos, absolutamente todos los que están en zonas de riesgo colaboren en la evacuación en estas zonas” (NR -23C).	Evacuación

Fuente: Elaboración propia

Particularmente en términos de que la evacuación era obligatoria, y dónde básicamente no



Ilustración 27_Viceministro de Seguridad, Juan José Andrade (NR)

había nada que negociar. Reflejando así, la relación jerárquica de la cual se he hecho mención a lo largo del análisis entre quienes ordenaban las medidas urgentes de primera respuesta y quienes debían de acatarlas.

Tabla 357. Consideraciones del gabinete presidencial, según categoría teórica de gobernabilidad del riesgo

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Gobernabilidad del riesgo	NR_MSP_JJA01	Viceministro de Seguridad Pública y Director de Fuerza Pública Juan José Andrade durante un extracto pregrabado de conferencia de prensa relató que ante la evacuación en la zona del Caribe debía de hacerse un “reconocimiento público a los vecinos, a los empresarios turísticos de la zona que en mucho han respondido a este llamado que ha hecho el señor presidente y la Comisión Nacional de Emergencia, y se han movilizado de manera masiva por los canales del Caribe Norte saliendo del sector y en algún momento, incluso, llegamos a contabilizar más de 200 embarcaciones pequeñas, en donde la gente se estaba movilizand” (NR -23C).	Evacuación

Fuente: Elaboración propia

Para finalizar la identificación representativa de las *categorías teóricas*, en el pasaje NR_MSP_JJA01 cuyo mensaje era del viceministro Andrade, surgió la categoría de **governabilidad del riesgo**. Aquí se reflejó como el viceministro de Seguridad fue el único miembro del gabinete presidencial que tomó el micrófono para agradecer no solo la labor institucional, sino también el trabajo conjunto entre distintos grupos sociales, resaltando el

sector privado, pero en especial los mecanismos de respuesta de los vecinos de la zona del Caribe.

En estos términos, Marco Redondo (PAC) reconoció que “no solamente tenemos que hablar de todo eso que se ha venido planteando desde el Gobierno, desde el Poder Ejecutivo, desde la Comisión Nacional de Emergencias, sino también la participación de muchos agentes privados que han estado en disposición de colaborar para que estas cosas puedan ser con mejores resultados en beneficio de la ciudadanía” (Poder Legislativo 2016c: 21).

Para finalizar el último capítulo de esta investigación, al igual que con el accionar de los gobiernos municipales y con la toma de decisiones del presidente de la República; es necesario señalar algunos elementos que, por la misma dinámica del análisis, no deben de ser excluidos. Ejemplo de ello, es el pasaje NR_MPre_SAS01, donde el ministro de la Presidencia indicó que la coyuntura nacional ameritaba un diálogo pronto y cercano, motivo por el cual, junto al ministro de Hacienda habían establecido la necesidad de hacer un análisis técnico previo desde el punto de vista presupuestario “que permita generar una propuesta a los señores y señoras diputadas que están a cargo del tema presupuestario y que podamos introducir probablemente en el presupuesto extraordinario que está tramitándose en la Asamblea Legislativa en este momento” (NR -24/25).

Y es que esta temática generó agitación en la Asamblea Legislativa, ya que durante la sesión ordinaria No.109, el diputado independiente Carlos Hernández señaló que la comisión encargada del tema presupuestario incurrió en una acción inapropiada:

En vísperas de un fenómeno como el que teníamos, donde sabíamos también que muchos de esos funcionarios públicos iban a arrollarse las mangas, iban a estar trabajando ahí, y que inclusive todavía están trabajando muchos funcionarios públicos —no voy a decir nombres de instituciones, pero muchos funcionarios públicos— me parece que la Comisión de Sociales se apresura, se apresura en dictaminar un informe afirmativo de mayoría (...). Está muy claro que es un informe afirmativo de mayoría de los diputados de Liberación Nacional y el Partido Acción Ciudadana, pero que lo hacen en el marco de un fenómeno natural, de un desastre, y me parece que no se vale, compañeros (Poder Legislativo 2016e: 5)

Precisamente, esta mayoría afirmativa del PLN y PAC, coincidieron con quienes tuvieron mayores acotaciones en cuanto a pronunciamientos relativos a la atención del huracán Otto durante las diferentes sesiones ordinarias, con un 28% y 22% de participación respectivamente.

Frente a estas declaraciones de “acelerar procesos y etapas presupuestarias”, se identificó también la visible molestia del diputado Ronny Monge (PLN), quien señaló que

“venir ahora a decirles a los costarricenses que se viene atropelladamente y que se utilizó el huracán, usted le miente a la gente, porque a esta fecha, si usted no está conectado y no está leyendo las informaciones de la comisión, está mintiéndole a la gente porque esa fecha se asignó hace más de una semana cuando tan siquiera había una amenaza de huracán” (Poder Legislativo 2016e: 9)

Además, otros elementos que salieron a flote, fue como el señalado por la diputada Patricia Mora (FA), quien indicó que además de lo acotado por el diputado Hernández, también se dieron cuenta mientras “el país era azotado por el huracán que el recorte, que las y los parlamentarios que se ausentaron el domingo de este recinto, le infringieron al presupuesto, afecta gravemente al Instituto Meteorológico Nacional” (Poder Legislativo 2016e: 7). Donde

No sé si todas y todos tuvimos la oportunidad de ver conferencias de prensa, que el equipo de crisis del Poder Ejecutivo y realmente con representantes de todas las instituciones estatales que tenían que ver, daban, no sé si sintieron lo mismo que yo, efectivamente sentía que formaba parte de un país decente y que enfrente a un equipo decente. Que con limitaciones y errores muy posiblemente, pero que respaldado por un Estado que aún funciona, por más que don Otto Guevara y su combo hayan querido debilitarlo, ese Estado ha permitido que el desastre en nuestro país no sea aún más lamentable” (Poder Legislativo 2016e: 7)

O el señalado por la diputada Emilia Molina (PAC) quien mencionó que los graves recortes también afectarían el margen de maniobra del Gobierno para seguir atendiendo a las familias damnificadas por el huracán Otto, así como

el mantenimiento vial por parte de las municipalidades cuando hoy tenemos carreteras intransitables y devastadas por el huracán Otto, que se suma a los ya problemas que hay en otros caminos, donde aún, donde no ha sido afectado por el huracán, el mantenimiento de puertos, los materiales, materiales de la Policía de Tránsito, reparación de semáforos, infraestructura de aduanas, operativos de la Policía Fiscal que se ven recortados y muy necesarios para combatir justamente lo que la Policía Fiscal se ocupa: el contrabando (Poder Legislativo 2016e: 13)

Finalmente, la diputada Suray Carrillo (FA) manifestó que “esta crisis que tuvimos con el huracán Otto nos debe servir de experiencia, de experiencia para que en un futuro podamos enfrentar situaciones de emergencia que se nos presenten” (Poder Legislativo 2016e: 17), por lo que aprovechó e hizo referencia de algunas instituciones que se verían afectadas directamente con los recortes. “Fundamentalmente, aún más por la situación tan crítica que estamos atravesando en el país por las consecuencias que ha dejado el huracán Otto” (Poder Legislativo 2016e: 103).

Posición similar que tomó el diputado Franklin Corella (PAC) al motivar que la situación vivida “...sirva para generar un sentimiento de unidad nacional, que permita dejar a un lado posiciones en algunos momentos, politiqueras, y que se permita construir, construir acuerdos, construir comunidades y, sobre todo, construir confianzas” (Poder Legislativo 2016e: 17).

Otro elemento a tomar en cuenta es la figura del Comisionado Presidencial para la Reconstrucción, ejercida por el director nacional de Seguridad, Mariano Figueres Olsen. Dicho rol consistió en una “coordinación política” designada por el presidente Solís con el fin de ser un “acompañamiento político-técnico para facilitar, coordinar y agilizar procesos de las instancias responsables del Decreto Nacional de Emergencia para recuperar y reactivar las comunidades afectadas por el paso del huracán Otto” (Casa Presidencial, 2016). Esto, con la intención de no sustituir las responsabilidades de la CNE, CME, Municipalidades y demás instituciones de Gobierno. Además, según lo señaló Mariano Figueres en su momento en una comparecencia ante la Asamblea Legislativa: “mi trabajo es de coordinación política. Yo no me encargo de aprobar contratos, ni de las licitaciones y menos tengo nada que ver con el manejo del dinero de las donaciones” (Casa Presidencial, 2017).

Se ha considerado oportuno mencionar esta figura que tuvo alto impacto en los medios de comunicación nacional, pero que al igual que la disputa entre el presidente de la CNE y el alcalde de Upala, no tuvo cobertura ni en Noticias Repretel, ni en el periódico La Nación, por lo que no fue sujeto de análisis para la presente investigación.

REFLEXIONES FINALES

A partir de un ejercicio investigativo como el desarrollado, se vuelve necesario hacer una serie de planteamientos que permitan terminar de encuadrar lo que hasta el momento se ha colocado sobre la mesa de análisis.

Debe de meditar en que el principal objetivo a llevar a cabo fue el evidenciar los enfoques de carácter político-ideológico que sustentaron la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y de los gobiernos municipales en cantones perjudicados por la emergencia suscitada ante el paso del huracán Otto sobre Costa Rica durante su fase de primera respuesta entre el 21 y el 25 de noviembre del año 2016. Como la persona lectora pudo apreciar a lo largo del documento, esta no fue una tarea sencilla; por un lado, al tratarse de un evento acontecido y resguardado en la memoria de hace siete años, y, por otra parte, porque se desarrolló ante las limitaciones propias del contexto de pandemia que empujó día tras día hacia el uso de otros recursos que no dependieran de una presencialidad.

En este sentido, utilizando las herramientas disponibles para el análisis crítico es que se ideó utilizar medios de comunicación tanto televisivos como escritos, como una suerte de viaje en el tiempo, los cuales, sin lugar a duda permitieron ese necesario acercamiento a las voces de una autoridad política que, hasta el momento, aún no habían sido escuchadas, y las cuales, para efectos de la atención de Otto estuvieron presentes mediante "...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" (Montero y Esquivel 2017: 17).

Es por esto, que, citando a Eliseo Verón (2002), se tuvo una visión de los medios de comunicación como soportes discursivos, en tanto "...el discurso político, como todos los otros discursos sociales, está, ante todo, mediatizado en lo escrito, en la palabra y en la imagen fija, para entrar, finalmente con la televisión, "en el orden corporal del contacto". Todos los registros que el enunciador político debe asumir y controlar, en una producción discursiva cada vez más compleja" (p. 83).

Precisamente haciendo eco de esta complejidad de la cual hace mención el autor, es que, al reconstruir los elementos discursivos de la autoridad política durante la atención del evento, se lograron identificar y se mencionan a continuación, algunas de las formas simbólicas con las que los gobiernos locales y el gobierno central, pudieron legitimar su autoridad y su poder político:

- Invisibilizada la presencia de la DNGR de la CNE, siendo la principal autoridad del país, el presidente de la República y el ministro de Seguridad las **figuras predominantes en la cobertura periodística**.

No es casual que haya quedado invisibilizada la presencia de la directora de Gestión de Riesgo de la CNE -quien por ley suele ser la persona encargada de coordinar el COE y por ende ser el referente sobre la toma de decisiones durante la atención del evento- y que la principal autoridad del país, el presidente de la República y el ministro de Seguridad, fueran las figuras predominantes en la cobertura periodística.

Aunque si bien la Ley No.8488 señala que el ministro de Seguridad es parte de la Junta Directiva de la CNE, ratificó por medio de su presencia en pantalla, el hecho de que la agenda política se encontraba vinculada íntimamente con la seguridad nacional, especialmente, en un momento en el que una de las principales preocupaciones para los costarricenses seguía siendo la inseguridad y la delincuencia (16.8%) (Alfaro et al. 2017:31).

- Es clara la **diferencia entre lo escrito** y lo visual, así como la posibilidad del uso corporal para la complejidad del discurso político. Para el espectador surge un contraste entre la figura política que dice qué es lo que hace (LN) y la figura política que permite ver qué es lo que está haciendo (NR).

Tal y como se mostró en las intervenciones mencionadas en el Capítulo 3 por parte de los alcaldes y la excepcionalidad del alcalde de Corredores, quien bajo la lluvia y cubierto en lodo otorgó entrevistas a NR, a diferencia de LN, donde únicamente se integró un mensaje escrito del vicealcalde del cantón. Es clara la diferencia entre lo escrito y lo visual, así como la posibilidad del uso corporal para la complejidad del discurso político en el cual meditó Verón (2002). Para el espectador surge un contraste entre la figura política que dice *qué* es lo que hace (LN) y la figura política que permite ver *qué* es lo que está haciendo (NR).

Si bien durante el desarrollo de esta tesis se procuró contestar de manera pragmática el *¿cómo la injerencia de figuras políticas en acciones técnico-operativas puede impactar la coordinación, dirección y control establecidas para la atención de emergencias en Costa Rica?* En este apartado de reflexiones finales, se puede complementar al análisis agregando algunas consideraciones a partir del criterio de Bose (1994).

Este autor consideraba que el análisis anterior de diversas situaciones de desastre conducía a dos observaciones importantes: una primera es que las situaciones de desastre se politizan, mientras que la segunda es que, con la alta participación de las élites políticas, los conflictos tienden a intensificarse” (p. 130 [traducción propia]).

- **Criterio técnico sí fue consultado**, pero sus intervenciones fueron cortas y muy concretas, a excepción del entonces director de la IMN, Juan Carlos Fallas, quien tuvo presencia en la mayoría de las conferencias de prensa.

Sobre el hecho específico de si la atención de la emergencia, al tratarse de un huracán que atravesó al país por completo, tuvo la tendencia a la politización, se vuelve necesario mencionar que ambos medios de comunicación -guardando las respectivas distancias- tuvieron una forma similar de realizar las coberturas periodísticas, en tanto que emplearon su espacio para hacer de conocimiento público el criterio técnico, las experiencias de las personas afectadas en las zonas respectivas y la posición de las autoridades políticas; siendo las dos últimas las que generaron mayor dedicación por parte de NR y LN.

Con esto no se pretende tan siquiera insinuar que el criterio técnico no fue consultado, al contrario, se consultaron directamente y en múltiples oportunidades a profesionales del IMN, de la CNE, del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) de la Universidad de Costa Rica (UCR) así como del Centro Nacional de Alta Tecnología (CeNAT), pero sus intervenciones fueron cortas y muy concretas, a excepción del entonces director de la IMN, Juan Carlos Fallas, quien tuvo presencia en la mayoría de las conferencias de prensa, no podría haber punto de comparación con el tiempo dispuesto para el uso de la palabra que tuvieron particularmente el presidente de la República y demás miembros del gabinete presidencial. En el caso de las autoridades locales, sucedió algo muy similar respecto al criterio técnico: tuvo presencia, pero no tan predominante como la del Poder Ejecutivo.

- Generación de **conflictos**: el presidente de la República señaló de manera enérgica que se había estado haciendo una rigurosa verificación sobre el uso de los recursos. Asimismo, hubo un conflicto en particular con el presidente ejecutivo de la CNE.

En alusión a la generación de conflictos de los cuales habla Bose (1994), en el medio escrito no hubo registro, pero en el medio televisivo sí; las situaciones se dieron durante la cobertura de NR en su edición estelar del 24 de noviembre de conferencia de prensa, donde el presidente Solís tuvo dos intervenciones particulares, las cuales, en apariencia, tuvieron como motivación que algunos diputados se mostraron inquietos sobre el manejo de los recursos empleados para la emergencia. Al respecto, el mandatario señaló de manera enérgica que se había estado haciendo una rigurosa verificación sobre el uso de estos, por lo que no cabía tal preocupación.

La otra particularidad que tuvo la intervención presidencial de esa noche fue que Iván Brenes, presidente de la CNE, le solicitó al señor presidente de la República el uso de la palabra para complementar el pronunciamiento de este sobre el uso de los recursos en la emergencia, obteniendo como respuesta “no señor, ya se acabó el tema”, por lo que visualmente se pudo apreciar a Iván Brenes resignado y acatando la orden. Luego, el presidente Solís agradeció la asistencia de los medios de comunicación y los convocó para el 25 de noviembre a las 6:00 a.m. a una nueva conferencia de prensa, sin saber que tendría una nueva convocatoria unas horas después, debido a una avalancha sobre el cauce del río Zapote que lesionó severamente a Upala.

También debe hacerse mención sobre algunos puntos identificados en los apartados que precedían al análisis de las *categorías operativas* y de las *categorías teóricas*, donde se puede encontrar el deber ser de cada uno de los actores, ya sea gobiernos locales o el Poder Ejecutivo en situaciones de emergencias como las suscitadas por el huracán Otto.

- La determinación de las **instancias que conforman** el Subsistema de Preparativos y Repuesta.

Uno de estos puntos fue la dificultad que representó para el desarrollo de este estudio la determinación de las instancias que conforman el *Subsistema de Preparativos y Repuesta*. Como se detalló en el Capítulo 2, ante la ausencia de una concepción formal se tuvo que recurrir a una interpretación justificada de la misma, donde se consideraron a aquellas

instancias de coordinación que tuvieron algún rol en la fase de primera respuesta de la atención del evento.

- Los procedimientos del COE tienen cerca de **veinte años de no ser actualizados**.

Además, se identificó que los protocolos y procedimientos del COE tienen cerca de veinte años de no ser actualizados, por lo que esta situación, permite comprender que ante la falta de una alineación normada entre el COE -en cuanto la entidad que toma las decisiones técnicas-operativas- y los demás miembros del Subsistema, haya permitido generar la impresión de una coexistencia no armonizada entre las diferentes instancias.

Una condición que, sin lugar a duda debe de analizarse con mayor cuidado, con el fin de evitar un trastocamiento de funciones a lo interno del SPR y, por ende, en el SNGR y con ello, solventar este vacío registrado. Lo que finalmente pudo haber significado este portillo que permitió la presencia del poder político en las acciones operativas, correspondiendo así con la percepción aludida por Montero y Esquivel en su investigación por parte de algunas de las instituciones que conforman el SNGR.

- El **rol facilitador** que debe de caracterizar al Poder Ejecutivo.

Como bien lo indican los autores, la participación del poder político ya sea nacional o municipal no son un problema por definición, al contrario, “pero las acciones técnicas y operativas que requiere el manejo y control de las 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” (Montero y Esquivel 2017: 25).

Otro punto es que, algunos lineamientos normativos son vastos generales para el accionar institucional, tal como los ya señalados en el ámbito de preparativos y respuesta. Esto quedó reflejado en los Capítulos 2 de esta investigación, donde la legislación nacional es bastante clara con respecto al rol facilitador que debe de caracterizar al Poder Ejecutivo, más no así el de una entidad coordinadora de las acciones técnico-operativas en la respuesta a emergencias.

- En el discurso general de las autoridades políticas, hubo un constante llamado a la calma hacia la población y una demostración constante de **la estabilidad del orden social**.

Para ir finalizando este apartado se debe de traer a colación que, gracias al uso de las *categorías operativas* y *categorías teóricas*, se pudo identificarse -tal y como quedó especificado en el Capítulo 3 y el Capítulo 4- el hecho de que, en el discurso general de las autoridades políticas, hubo un constante llamado a la calma hacia la población y una demostración constante de la estabilidad del orden social, haciendo uso de la autoridad y el poder, particularmente notable desde el Poder Ejecutivo. Mientras que, desde el ámbito del gobierno local, el componente de gobernabilidad del riesgo fue de los de mayor preponderancia, distando en este sentido con el gobierno nacional.

También pudo apreciarse en la cobertura mediática de NR y LN que la concepción de gobernabilidad del riesgo para el momento de la atención del huracán Otto, no fue aprovechada para su reforzamiento, ya que se prestó mayor atención a la legitimidad de la autoridad política para llevar a cabo las medidas urgentes de primer impacto orientadas a salvaguardar la vida, la infraestructura de los servicios públicos vitales, la propiedad y el ambiente. Es decir, una legitimidad de la autoridad a través de un discurso de seguridad nacional.

Por último, ha de mencionarse que este ejercicio investigativo da cuentas sobre la posibilidad de implementar otro tipo de métodos y técnicas de investigación posibles. Motivo por el cual, se plantea a seguir investigando la gestión integral del riesgo de desastres desde las ciencias sociales y otras disciplinas que promuevan desde la curiosidad científica un pensamiento cada vez más integrador.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Abney, Glenn. y Larry Hill. 1966. "Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election" [Los desastres naturales como variable política: el efecto de un huracán en una elección urbana]. *The American Political Science Review* 60(4): 974-981.
- Acevedo, Alberto y Francisco Vargas. 2000. "Reseña de "Sociología del riesgo" de Niklas Luhmann". *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* 6(11): 149-157.
- Alarcón, Víctor. 1998. "Autoridad y racionalidad política". *Estudios Políticos* 17: 5-17.
- Alfaro-Redondo, Ronald; Alpízar, Felipe; Guzmán, Jesús y Cristina Rodríguez. 2017. "Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en noviembre de 2016". San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Alfaro-Redondo, Ronald y Steffan Gómez-Campos. 2016. "Elecciones Municipales 2016 en Costa Rica: Consolidación del multipartidismo y baja concurrencia a las urnas". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25(1): 91-114.
- Alvarado, Luis y Eric Alfaro. 2003. "Frecuencia de los ciclones tropicales que afectaron a Costa Rica durante el siglo XX" *Tópicos Meteorológicos y Oceanográficos*. 10 (1) 1-11
- Arroyo, Franklin. "Chaqueta Especial". *La Teja (San José)*. 11 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.pressreader.com/costa-rica/la-teja/20161211/281479276047837>
- Barrantes-Castillo, Gustavo et al. .2021. "La potencial contribución del Plan Regulador Territorial frente al desastre en la Ciudad de Upala, Provincia de Alajuela, Costa Rica, asociado al paso del Huracán Otto". *Revista Geográfica de América Central* 66(1): 192-250.
- Beriain, Jostetxo. 1996. "Las consecuencias perversas de la modernidad". Barcelona: Anthropos
- Bermúdez, Marlen. 1994. Los desastres naturales en la prensa escrita de Costa Rica. Centro Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe.
- Bermúdez, Marlen y Sergio Mora. 1991. Los desastres naturales en la prensa escrita: el sismo de Cóbano (23/3/90), Puntarenas, Costa Rica.
- Bollin, Christina, Camilo Cárdenas, Herwig Hahn y Krishna Vatsa. 2003. "Gestión de riesgo de desastres por comunidades y gobiernos locales". New York: BID
- Borge, Fabián. 2017. "Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracas de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís". *Revista de Ciencia Política* 37(2): 389-412.
- Bose, B.P.C. 1994. "The Politics of Disasters" [La Política de los Desastres]. *The Indian Journal of Political Science* 55(2): 119-134.
- Brenes, Alice. 2017. "Gestión del riesgo en Costa Rica e impactos del huracán Otto". *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible 2017*: 1-42
- Brown, Daniel. 2017. "Hurricane Otto" [Huracán Otto]. National Hurricane Center Tropical Cyclone Report.
- Campos, Daniela y Adolfo Quesada. 2017. "Impacto de los eventos hidrometeorológicos en Costa Rica, período 2000-2015" *Geo UERJ* 30: 440-465.

- Casa Presidencial. “Presidente nombra Comisionado Nacional para la Reconstrucción”. (San José). 16 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/node/1248>
- .. “Comunicado del Director de Seguridad Nacional, Mariano Figueres Olsen”. (San José). 30 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2017/10/comunicado-del-director-de-seguridad-nacional-mariano-figueres-olsen/>
- Castillo, Delfina de los Ángeles, José Martínez y Eduardo Batlori. 2008. “Los medios de comunicación masiva ante los fenómenos naturales”. *Espacios Públicos* 21(11): 240-254.
- CID-Gallup. 2016. “Encuesta de Opinión Pública Huracán Otto”. San José.
- Claros, Isabel. 2011. “El Rol de los Gobiernos Locales en la Gestión del Riesgo”. *Actualidad Gubernamental* 30.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. 2020. “Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia”. Consulta: https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias_coordinacion/comites_de_emergencia.aspx
- 2017. “Plan General de la Emergencia ante la situación provocada por el paso del huracán Otto por territorio costarricense. Decreto de emergencia No. 40027.
- 2016. “Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020”. San José: CNE
- , 2015a. “Índice de Gestión del Riesgo Municipal”. San José: CNE
- , 2015b. “Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030”. San José: CNE
- , 2009. “Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia”. Reglamento No. 123-2009
- Contraloría General de la República. 2017. “Índice de Gestión Municipal Resultados del período 2016”. *Duodécimo Informe, DFOE-DL-IF-00007-2017*
- Cordero, Yolanda. 2018. “El modelo de funcionamiento del gobierno central ante los desastres”. *Revista de Administración Pública* 49: 121-145.
- Davis, Morris. y Steven Thomas. 1982. “Disasters and Governments” [Desastres y Gobiernos]. *The Journal of Conflict Resolution* 26 (3):547-568.
- Dill, Kathleen. y Mark Pelling. 2010. “Disaster politics: tipping points for change in the adaptation of sociopolitical regimes” [Política de desastres: puntos de inflexión para el cambio en la adaptación de los regímenes sociopolíticos]. *Progress in Human Geography* 34(1): 21-37.
- Dulzaides, María.y Ana María Molina. 2004. “Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso”. *ACIMED* 2(12): 1-4.
- Fernández, Flory. 2002. “El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación”. *Revista de Ciencias Sociales* 96(2): 1-20.
- Fernández, Cristian. 2015. “Lineamientos estratégicos para mejorar la gobernabilidad del riesgo a escala local caso de estudio, municipio de Pereira, Colombia”. Tesis de maestría. Universidad Coímbra, Portugal.

- Giral, Byron. 2020. "El sentido de lo político: una aproximación fenomenológica". *Eikasia* 94: 189-212.
- Gonnet, Juan Pablo. 2015. "Durkheim, Luhmann y la delimitación del problema del orden social". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60: 285-309.
- Guerrero, Roberto., Lina Piedad y Sergio Lacambra. 2017. "Gestionando el riesgo: efectos de la gobernabilidad en las pérdidas humanas por desastres en América Latina y el Caribe". New York: BID
- Hernández, Roberto. 2014. "Metodología de la Investigación". McGraw-Hill: Ciudad de México.
- Hermelin, Daniel. 2007. "Los desastres naturales y los medios en Colombia: ¿información para la prevención?". *Gestión y Ambiente* 10(2): 101-108.
- Instituto Meteorológico Nacional de Costa Rica. 2016. "Huracán Otto. Informe Técnico" Consulta:<https://www.imn.ac.cr/documents/10179/20909/Informe+IMN+Hurac%C3%A1n+Otto>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2016. "Encuesta Nacional de Cultura 2016: Principales Resultados". San José.
- Jessop, Bob. 2014. "El Estado y el poder". *Utopía y Praxis Latinoamericana* 19(66): 19-35.
- Lavell, Allan. 2003. "Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una definición".
- Ley General de la Administración Pública No. 6227. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa; 2012.
- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No.8488. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa; 2006.
- Ley No. 9440 y sus reformas: Creación del Cantón XVI Río Cuarto, de la Provincia de Alajuela. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa; 2018.
- Lin, Thung-Hong. 2015. "Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability" [La gobernanza de los desastres naturales: capacidad estatal, democracia y vulnerabilidad humana]. *Social Forces* 93(3): 1267-130
- Luhmann, Niklas. 1996. "La modernidad contingente" Pp XX-XX en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, editado por J. Beriain. Barcelona: Anthropos
- Luhmann, Niklas. 1991. "Sociología del riesgo". Guadalajara: Universidad Iberoamericana.
- Lujano, Cynthia. 2007. "Repensando la categoría de Estado en América Latina: recuperación del pensamiento teórico latinoamericano". *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 8: 120-132.
- Lungo, Mario. 2006. "Gestión de riesgos nacional y local" Pp. 19-28 en *Riesgo y desastres: Su gestión municipal en Centroamérica*, editado por C. Clarke y C. Pineda. New York: BID
- Madrigal, Rebeca., Alexander Solís y Sheily Vallejos. 2002. "Memoria Institucional 1998-2002".
- Martínez, Jesús. 2010. "Pensar el riesgo. En diálogo con Luhmann". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 10: 156-183.

- Montbrun, Alberto. 2010. "Notas para una revisión crítica del concepto de poder". *Revista de la Universidad Bolivariana* 9(25): 367-389.
- Montero, Álvaro y Esquivel, Catalina. 2017. "Gestión y respuesta del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo ante el caso del huracán Otto". *Vigesimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible 2017*: 2-41.
- Nateras, Martha. 2005. "La importancia del método en la investigación". *Espacios Públicos* 8(15): 277-285.
- Navarro, Carmen. 2002. "Gobernanza en el ámbito local". En: II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11. Lisboa, Portugal, 2002
- Ortiz, Manuel. 2006. "Las fronteras entre poder, Estado y medios de comunicación masiva desde la teoría crítica". *Estudios Fronterizos* 7(14): 9-31.
- Picado, Carlos. 2014. "La Declaración del Estado de Emergencia en Costa Rica". San José: CNE
- Poder Ejecutivo. 2008. "Reglamento a Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No.34361". San José, Costa Rica.
- , 2016. "Decreto No. 400027-MP de estado de emergencia nacional por el Huracán Otto en los cantones Upala, Guatuso y los Chiles y distritos de Aguas Zarcas, Cutris y Pocosol, Río Cuarto, Peñas Blancas cantón de San Ramón, Bagaces y La Cruz Osa, Golfito y Corredores y Pococí, etc. La Gaceta Alcance (274). San José: Imprenta Nacional.
- Poder Legislativo. 2016a. "Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria No.104. Lunes 21 de noviembre del 2016". San José: Departamento de Servicios Parlamentarios. Área de actas, sonido y grabación. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/ConsultaActasPlenario.aspx>
- , 2016b. "Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria No.105. Martes 22 de noviembre del 2016". San José: Departamento de Servicios Parlamentarios. Área de actas, sonido y grabación. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/ConsultaActasPlenario.aspx>
- , 2016c. "Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria No.106. Miércoles 23 de noviembre del 2016". San José: Departamento de Servicios Parlamentarios. Área de actas, sonido y grabación. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/ConsultaActasPlenario.aspx>
- , 2016d. "Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria No.108. Lunes 28 de noviembre del 2016". San José: Departamento de Servicios Parlamentarios. Área de actas, sonido y grabación. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/ConsultaActasPlenario.aspx>
- , 2016e. "Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria No.109. Martes 29 de noviembre del 2016". San José: Departamento de Servicios Parlamentarios. Área de actas, sonido y grabación. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/ConsultaActasPlenario.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. "Elementos de apoyo para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en las políticas municipales". Consulta: file:///C:/Users/user/Downloads/undp_cr_riesgomuni_2014.pdf

- Radio Monumental. 2017. “Presidente gana terreno en encuestas tras atención por Huracán Otto”. Disponible en: <https://www.monumental.co.cr/2017/01/26/presidente-gana-terreno-en-encuestas-tras-atencion-por-huracan-otto/>
- Rengifo, Oscar. 2014. “El Gobierno Local y la Gestión de Riesgo: Análisis de la articulación institucional en la prevención, atención y recuperación en eventos de inundación en el municipio de Río Quito 2011 - 2014” Tesis de maestría. Universidad EAFIT, Medellín.
- Retana, José. 2012. “Eventos hidrometeorológicos extremos lluviosos en Costa Rica desde la perspectiva de la adaptación al cambio en el clima”. *Revista de Ciencias Ambientales* 44(2): 5-16.
- Schuster, Armando., Mónica Puente, Óscar Andrada y Melisa Maiza. 2013. “La Metodología Cualitativa, Herramienta para Investigar los Fenómenos que Ocurren en el Aula. La Investigación Educativa. *Revista Electrónica Iberoamericana de Educación en Ciencias y Tecnología* 4(2): 109-139.
- Solís, Pedro. 2009. “La naturaleza y ejercicio del poder y la autoridad política”. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica* 122: 49-57.
- Tamayo, Mario. 1991. “El Proceso de la investigación científica”. Limusa: Ciudad de México.
- Tribunal Supremo de Elecciones. 2020. “Elecciones Municipales en cifras 2002-2020”. Unidad de Estadística: San José.
- Van Dijk, Teun. 1999. “El análisis crítico del discurso”. *Anthropos* 186: 23-36.
- Verón, Eliseo. 2001. El cuerpo de las imágenes. Bogotá: Grupo Editorial Norma
- Wodak, Ruth. 2001. “De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos” Pp. 17-33 en *Métodos de análisis crítico del discurso*, editado por R. Wodak y M. Meyer. Barcelona: Gedisa.
- Zárate, Andrés. “Polémica entre políticos y CNE”. *La Extra* (San José). 26 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/316948/polemica-entre-politicos-y-cne>
- Zavaleta, René. 2009. La autodeterminación de las masas. Bogotá: CLACSO.

NOTICIAS REPRETEL

- NR-21A_ Edición matutina de Noticias Repretel, transmitido el 21 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=1J_02T5NQ2c
- NR -21B_ Edición meridiana de Noticias Repretel, transmitido el 21 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Gzg_1tTKwBE
- NR -21C-1_ Edición estelar de Noticias Repretel, transmitido el 21 de noviembre de 2016 (Parte 1) por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=bSHf84rc4Z8>
- NR -21C-2_ Edición estelar de Noticias Repretel, transmitido el 21 de noviembre de 2016 (Parte 2) por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=tZMCv1OJoFc&t=198s>
- NR -22A_ Edición matutina de Noticias Repretel, transmitido el 22 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=e5BP5yIffRU&t=61s>

- NR -22B_ Edición meridiana de Noticias Repretel, transmitido el 22 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XFo3Lf1Lo1c&t=25s>
- NR -22C_ Edición estelar de Noticias Repretel, transmitido el 22 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=7YnoacLXQ5g&t=28s>
- NR -23A_ Edición matutina de Noticias Repretel, transmitido el 23 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=4TDiuNZAoMM>
- NR -23B_ Edición meridiana de Noticias Repretel, transmitido el 23 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=JQWD-412o8E&t=75s>
- NR -23C_ Edición estelar de Noticias Repretel, transmitido el 23 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=sE6KZp7kzv0&t=41s>
- NR -24A_ Edición especial de Noticias Repretel, transmitido el 24 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SNtArC5zCh8>
- NR -24B_ Edición estelar de Noticias Repretel, transmitido el 24 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ODvG7wUdfas>
- NR -24/25_ Edición ininterrumpida de Noticias Repretel, transmitido el 24 y 25 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=5H8QLe6TTbs>
- NR -25_ Edición estelar de Noticias Repretel, transmitido el 25 de noviembre de 2016 por Canal 6. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=HvJVHCYxqoM>

PERIÓDICO LA NACIÓN

- Arguedas, Carlos., y Daniela Cerdas. “Otto tocaría tierra mañana con vientos de 150 km/h”. *La Nación* (San José). 23 de noviembre de 2016.
- Arguedas, Carlos., y Alfonso Quesada. “17 comunidades siguen aisladas en la zona sur”. *La Nación* (San José). 22 de noviembre de 2016.
- Bosque, Diego. “Miedo a los robos frena la salida de vecinos en Matina”. *La Nación* (San José). 23 de noviembre de 2016.
- Chaves, Katherine. “Vecinos de la zona sur se aferran a sus viviendas y enseres”. *La Nación* (San José). 23 de noviembre de 2016.
- Solano, Hugo., Eilyn Jiménez y Rodolfo Marín. “Meteorólogos prevén que Otto se transforme hoy en huracán”. *La Nación* (San José). 22 de noviembre de 2016.
- Mata, Esteban. “Alcalde desoyó 5 alertas para prevenir tragedia en Upala”. *La Nación* (San José). 12 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/alcalde-desoyo-5-alertas-para-prevenir-tragedia-en-upala/GLHQ7CHH4VESBLBW7EX3RJ5BYY/story/>

Anexo No.1_Instituciones que conforman el Centro de Operaciones de Emergencias (COE)

COE Básico	COE Ampliado	COE Pleno
<p>Constituido por las instituciones de primera respuesta, responsables de salvaguardar la vida humana, realizar labores de seguridad, atención urgente a la población y el restablecimiento inmediato de los servicios básicos interrumpidos en las áreas afectadas por la emergencia o desastre.</p>	<p>Conformado por las instituciones de primera respuesta e intervención mediata, responsables de las labores de atención encaminadas a la recuperación y al aseguramiento definitivo del área(s) afectada(s).</p>	<p>Constituido por las instituciones de primera respuesta, intervención mediata e instancias que según su grado de especialidad o función pueden integrar Comités que asesoran en el nivel científico a tomadores de decisiones involucrados en el manejo de una emergencia o desastre. Igual para los representantes de Sectores de Planificación Nacional que cumplen un papel importante en el manejo general de la emergencia o desastre según la magnitud e impacto de estos.</p>
<p>911 Sistema de Emergencias AyA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados CCSS Caja Costarricense de Seguro Social CNE Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias CRC Benemérita Cruz Roja Costarricense CBCR Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica MOPT Ministerio de Obras Públicas y Transportes MSP Ministerio de Seguridad Pública MINSA Ministerio de Salud PT Policía de Tránsito</p>	<p>COE Básico BANVHI Banco hipotecario de la vivienda CNP Consejo Nacional de Producción IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social INVU Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería MIVAH Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos PANI Patronato Nacional de la Infancia OIJ Organismo de Investigación Judicial SEPSA Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria SENARA Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento ICE Instituto Costarricense de Electricidad INCOPECA Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura INDER Instituto Nacional de Desarrollo Rural PIMA Programa Integral de Mercadeo Agropecuario RECOPE Refinadora Costarricense de Petróleo SICODE Sistema de Coordinación para Desastres de las Organizaciones no Gubernamentales</p>	<p>COE Básico o COE Ampliado CATs Comités Asesores Técnicos Comités Sectoriales según PNGR</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos consultados en Madrigal, Rebeca., Alexander Solís y Sheily Vallejos, 2002

Anexo No.2_ Acciones del gobierno local de Corredores, según categoría teórica y categoría operativa

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Riesgo	NR_Co01	Periodista Gustavo Díaz: “Hay un grupo de funcionarios municipales que incluso están haciendo una inspección tratando de valorar cómo está la condición, una vez que las lluvias empiecen a empeorar en esta zona de Los Castaños, cantón de Corredores, muy cerca de la frontera con Panamá en el Pacífico Sur de nuestro país. Una de las áreas que podría tener mayor afectación en el momento en que se incrementen las lluvias” (NR -24A).	Daños
Orden social	NR_Co02	El regidor propietario del cantón de Corredores, Alfonso Padilla Campos opinó sobre el escenario de lluvias y del panorama que tenía del pueblo Los Castaños dado que estaba bajo el agua: “Yo siento que esto es una condición delicada, toda vez que esto tiene tres escenarios: bueno, la preparación-antes, la situación durante y la situación después. El hecho de que nosotros andemos acá es porque el regidor no debe ser solo una persona que esté sentado en una curul, sino [que debe de] tener conocimiento de causa para todos aquellos casos en los que hay que apoyar y votar” (NR -24A).	Daños
Contingencia	NR_Co03	El periodista Gustavo Díaz estuvo cubriendo una evacuación realizada a varias familias en el poblado de Abrojo Norte en el distrito de Ciudad Neilly ante la alerta de un potencial deslizamiento producto del colapso de una laguna. En dicha entrevista el alcalde de Corredores mencionó que al ingresar al sitio lograron observar algunas características de la laguna tales como tamaño, profundidad y potencial afectación en la zona montañosa y por ende en la comunidad, razón que los empujó a tomar la decisión de proceder con la evacuación.	Evacuación
Contingencia	NR_Co04	El alcalde de Corredores Carlos Viales: “Nosotros nos reunimos a las nueve de la mañana, la Comisión Cantonal de Emergencias junto con los jefes de las diferentes instituciones para planificar la logística que íbamos a emprender tomando en consideración la emergencia que se nos avecinaba. A eso de las once de la mañana salieron varias brigadas a hacer un rastreo en las zonas más afectadas: La Campiña, Pueblo Nuevo, Los Castaños, la Central Campesina; con el objetivo de evacuar todavía a algunas personas que ahí se encontraban y aprovechando que en ese momento el tiempo todavía facilitaba, y no esperar a la noche ni a una emergencia mayor. Eso nos permitió minimizar un poco el impacto y el riesgo de las personas” (NR -24B)	Evacuación
Riesgo	NR_Co05	En los dos primeros días de cobertura de NR se hizo referencia por parte del periodista Gustavo Díaz sobre la instalación de tres albergues en la zona, además de los notables daños que tuvieron los poblados de Coto 44 y Coto 47 en el distrito de Ciudad Neilly ante las inundaciones de sus viviendas.	Evacuación
Riesgo	LN_Co01	El vicealcalde Yeison Villalobos quien fungía como coordinador del CME indicó que “ya son cinco días de tener problemas con las inundaciones. Uno ve animales domésticos, como vacas, cerdos y búfalos, deambular porque los dueños no les dan de comer. Falta agua potable y estamos llevando alimentos a algunos pueblos, pero hay otros a los que no hay acceso” (LN-22B).	Abastecimiento
Autoridad	LN_Co02	Una vecina de Los Castaños de Coto 47 se rehusaba a salir de su vivienda. Por lo que cruzrojistas, miembros del CME y Policía de Fronteras decidieron respetar dicha decisión hasta que se percataron de que esta vivía con personas menores de edad. “En ese instante la situación cambió. Si ella no quería salir de la vivienda, se le hacía firmar un documento en que aceptaba su responsabilidad. Pero a los niños, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) se los llevaba sí o sí” Ante dicha circunstancia, la vecina prefería evacuar para poder cuidar a los menores (LN-23B).	Evacuación

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.3_ Acciones del gobierno local de Golfito, según categoría teórica y categoría operativa

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Riesgo	NR_Go01	Como parte de la atención de la emergencia en el cantón habían habilitado el gimnasio municipal con el propósito de ubicar los alimentos brindados por la CNE, los cuales, a su vez, estaban siendo dispuestos para su respectivo envío a las comunidades indígenas de Alto Comte, Buruquí, Progreso y Altamira dado que las mismas se encontraban incomunicadas desde la semana anterior. Asimismo, el alcalde hizo mención que la principal afectación del cantón la habían presentado los distritos de Puerto Jiménez y Pavón, por lo que también se encontraban atendiendo dichas zonas con suministros (víveres, colchonetas y frazadas). Y que luego de entregados los insumos, el gimnasio de la escuela sería utilizado como el segundo albergue de la zona (NR-23A)	Abastecimiento
Contingencia	NR_Go02	El periodista Gustavo Díaz (NR) reportó desde la Estación de Bomberos de Golfito que “el Comité Local de Emergencias tiene todo un estudio previo de toda esta situación que se estará presentando en el Pacífico Sur de nuestro país” (NR -24A), motivo por el cual entrevistó en directo al alcalde Elver Barrantes quien señaló que desde el COE local habían estado evaluando la organización y la situación de los distintos distritos, donde el distrito de Puerto Jiménez seguía siendo el más afectado, mientras que el distrito de Guaicará manejaba una buena organización.	Daños
Gobernabilidad del Riesgo	NR_Go03	El alcalde indicó “hemos estado enviando una ayuda en alimentos que con Policía de Frontera se estaría trasladando a la comunidad indígena, entrando por el lado panameño, esta brigada entraría por el lado panameño que lleva alimentos y lleva también medicinas y equipo de salud que va a trasladarse desde Golfito. Ya se trasladó, va para Puerto Armuelles donde harán contacto en la zona fronteriza de Burica para poder ingresar a las comunidades de las Peña y de Burica y de Carona, que son las comunidades indígenas que no hemos podido ingresar por tierra, por el lado costarricense, esta brigada lleva además de alimentos, lleva médico y medicinas para establecerse en esa zona durante los tres días para poder atender la población indígena” (NR -24A).	Abastecimiento
Contingencia	NR_Go04	En su intervención el alcalde Barrantes enfatizó que se encontraban monitoreando la situación en Golfito y Guaicará e invitando a la población a que se trasladara a los albergues que el CME tenía establecidos: “dos en Guaicará, el de San Ramón de Río Claro y el Gimnasio de la Escuela Central de Río Claro, adicionalmente estamos habilitando un albergue en Comte de Pavón, para atender poblaciones de Zancudo, Pavones e inclusive de zonas indígenas, principalmente” (NR -24A).	Evacuación
Orden Social	NR_Go05	El alcalde mencionó que “acá en Golfito está obviamente el Centro de Operaciones y estamos coordinando con las autoridades de salud que a su vez ellos tienen sus prevenciones con el tema del hospital y la coordinación de los diferentes EBAIS y la atención médica de los albergues. En este momento acabamos de terminar una reunión del Centro Operativo de Golfito y lo que estamos es en coordinación y alerta para atender la emergencia, las comunidades más afectadas” (NR -24A).	Abastecimiento

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.4_ Acciones del gobierno local de Matina, según categoría teórica y categoría operativa

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Gobernabilidad del riesgo	NR_Ma01	El alcalde de Matina, Elvis Lawson Villafuerte se encargó de informar que, debido a la ruptura del dique en Estrada hubo una afectación de entre 30 y 50 viviendas en los poblados de Línea B [Matina] y Estrada [Carrandi]. También indicó que estaban empleando el uso de drones con el auspicio de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA) para identificar la afectación de la ruptura del dique. Asimismo, señaló las acciones que estaban llevando a cabo el Benemérito Cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja Costarricense ante la búsqueda de dos personas desaparecidas (NR-21B)	Rescate
Autoridad	NR_Ma02	Según indicó Julio Night, miembro de la Comisión Municipal de Pacuare: “Hay alguna gente que está dispuesta a salir y hay otras que no quieren, ya les avisamos, y no están dispuestos a salir. Entonces estamos en conversaciones con ellos para que entiendan y que se muevan a salir a tiempo... que no se esperen a la noche a que venga el mal tiempo y que luego no puedan salir. Se les comunicó a todos, el informe del presidente” (NR -23C).	Evacuación
Orden social	NR_Ma03	La periodista Natalia García reportó desde el albergue del distrito de Batán, que era “una zona que ha sido arreglada por la Comisión Nacional de Emergencias y también por la Municipalidad de Batán [Matina], de hecho, son quienes se han encargado de la alimentación y también de la limpieza de las al menos 8 aulas que se han habilitadas para estas personas” (NR -23A).	Evacuación
Contingencia	NR_Ma04	El encargado del albergue de Batán, Wilberth Monge, indicó que habían estado trabajando en conjunto con el Concejo Municipal para poder mitigar el impacto en el cantón, por lo que también dijo: “nos hemos estado preparando para esta contingencia hasta el día sábado y hemos estado trabajando junto a las autoridades locales para esta emergencia” (NR -23A)	Evacuación

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.5_ Acciones del gobierno local de Los Chiles, según categoría teórica y categoría operativa

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Gobernabilidad del riesgo	NR_LCh01	El periodista Oswaldo Alvarado (NR) reportó que el albergue de la zona estaba funcionando gracias a la colaboración de los docentes y los administrativos del Colegio Técnico Profesional (CTP) de Los Chiles	Evacuación
Orden social	NR_LCh02	Betsabeth Morera la subdirectora de este CTP: “la Comisión de Emergencias vino a dejar las colchonetas, las frazadas y artículos personales para las familias, pero el día de hoy no se han hecho presentes, entonces estamos en espera de que ellos nos vengán a suplir” (NR -24A)	Abastecimiento

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.6_ Acciones del gobierno local de Upala, según categoría teórica y categoría operativa

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Gobernabilidad del riesgo	NR_Up01	Luisa Argüello, vecina de Bijagua y prima de una de las personas fallecidas, quien además de relatar su angustia y lo vivenciado, comentó que “la Asociación de Desarrollo tiene albergues en la iglesia católica y en la iglesia bíblica, el gimnasio de la comunidad y estaban empezando a llegar personas de Upala, aproximadamente hay como 400 albergados acá, no sé si habrá más todavía, pero sí estamos trabajando en eso, ayudando por lo menos a la gente que podemos ayudar, pero esperar a que amanezca el día para ver realmente las necesidades que tienen las comunidades y el cantón” (NR -24/25).	Evacuación
Orden social	NR_Up02	El periodista Jerry Alfaro (NR) entrevistó vía telefónica a Doña María Luisa, quien se encontraba atrapada en un centro educativo. El periodista le consultó si las autoridades locales les habían dado algún tipo de indicación previa, Doña María Luisa respondió que: “no fuimos evacuados, no nos avisaron de nada, de ninguna información, completamente aislados... nos tienen botados, solo lo que escuchamos en las noticias y se nos fue la luz como a las dos de la tarde y hasta ahí llegamos. Estamos todos mojados, sin luz, sin nada” (NR -24/25).	Evacuación
Poder	NR_Up03	Sheryl Tenorio vecina de Upala llamó a NR para decir que había visto en redes sociales (<i>Facebook</i>) como las personas estaban culpando al gobierno por lo sucedido en la zona, pero que: “sí nos avisaron que podía haber una llena, una cabeza de agua... se nos dijo, “cuando pasen a evacuarlos hagan caso a las autoridades y demás”; pero nos quedamos esperando a que pasaran para evacuar la gente, al menos aquí por el barrio Las Palmas no pasaron evacuando gente, sé que en el barrio Los Ángeles tampoco pasaron evacuando gente y ahí tenemos entendido que la gente estaba sobre los techos, que había señoras con niños que sí la vieron fea, sí estuvieron en riesgo” (NR -24/25).	Evacuación
Riesgo	LN_Up01	Juan Acevedo Hurtado, alcalde de Upala y coordinador del Comité Municipal de Emergencias “dijo anoche que el primer reporte fue por árboles caídos entre vías. Entre las afectadas destacan la ruta que comunica San Carlos con Peñas Blancas, así como la que va de Upala a Guanacaste” (LN-25B).	Daños
Riesgo	LN_Up02	El alcalde Acevedo indicó que cerca de las ocho de la noche socorristas de la Cruz Roja alertaron mediante perifoneo sobre la posible llegada de una cabeza de agua a los lugareños que se negaron a salir de sus casas.	Rescate
Riesgo	LN_Up03	Según el alcalde Acevedo, durante los últimos dos días se alistaron para la llegada del huracán Otto, aunque todavía no se tenía previsto su impacto en la zona: “Tenemos unos 15 vehículos circulando para sacar a las personas en diversos puntos del cantón. Cada bus sale con unas 50 o 60 personas. La gran mayoría ha salido de forma voluntaria. Calculamos que al final serán unas 1000 personas albergadas. Mantenemos un faltante de al menos 500 colchonetas” (LN-25B).	Evacuación

Anexo No.7_ Acciones del gobierno local de Sarapiquí, según categoría teórica y categoría operativa

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Orden social	NR_Sa01	Vicealcaldesa de Sarapiquí, Andrea Aguilar: “En este momento nos estamos abocando a darles suministros a las personas que están albergadas, sobre todo al último albergue que abrimos en las últimas horas que es en la Escuela de Cristo Rey, que estamos llevando suministros (NR -24A).	Abastecimiento
Orden social	NR_Sa02	Vicealcaldesa de Sarapiquí, Andrea Aguilar: “mañana lo que nos abocaríamos a hacer es la evaluación de los daños en caminos y en algunas casas que hayan tenido cierta afectación [...] hay que ser cautelosos, y nosotros seguimos en alerta” (NR -24A)	Daños

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.8_ Acciones del gobierno local de San Rafael, según categoría teórica y categoría operativa

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Gobernabilidad del riesgo	NR_SaR01	Alcalde Verny Valerio: Básicamente lo que hemos hecho es una labor de comunicación con la población por medio de las redes sociales; hoy en la tarde vamos a hacer un perifoneo en los puntos del cantón que ya tenemos plenamente identificados, y además hemos hecho un trabajo de comunicación por medio de los chats de los grupos organizados que tenemos a todo lo largo y ancho del cantón tenemos más o menos 40 grupos organizados en los diferentes barrios en todos los cinco distritos, y lo que hemos hecho es ponerlos en alerta, darles las indicaciones generales y socializar la información que la Comisión Nacional de Emergencias nos ha indicado para que nosotros la pongamos en conocimiento de la población (NR -24A)	Vocería
Contingencia	NR_SaR02	Vicealcaldesa Francinie Morera: “tenemos concentrados a los compañeros de campo, operativos, los equipos de inspectores y los ingenieros municipales en caso de que se requieran y estar disponibles para la eventual emergencia” (NR -24A).	Mitigación

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.9_ Acciones del gobierno local de Talamanca, Quepos, Carrillo, Bagaces, La Cruz y Orotina, según categoría teórica y categoría operativa

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Riesgo	NR-Ta01	El periodista José Lynch realizó un reportaje donde informó sobre el desbordamiento del río en Suretka, la preocupación de los vecinos por el crecimiento del Río Sixaola, indicó las alertas emitidas en las comunidades de Paraíso, Zavala, Margarita, Chase, Suretka y Telire; reseñó la caída de árboles en Paraíso, la caída del tendido eléctrico en Manzanillo, la suspensión de lecciones en algunos centros educativos debido a las fuertes lluvias y finalmente indicó que “el Comité de Emergencias Local está reunido con otras autoridades para ayudar a los más perjudicados” (NR -21B).	Alertas
Riesgo	NR-Qu01	El periodista José Lynch (NR) informó que, en el cantón de Quepos, el albergue en el Polideportivo de Bella Vista se encontraba abierto de manera preventiva ante la potencial marea alta en los poblados de El Cocal y Paquita, comunidades propensas a inundaciones.	Evacuación
Contingencia	NR-Ca01	El periodista Jerry Alfaro (NR) notificó que estaban recibiendo información por parte de la Municipalidad de Carrillo “donde el equipo municipal está trabajando en despejar la vía que va hacia Playas del Coco. También se presentan problemas para que los vehículos puedan circular” (NR -24/25)	Mitigación
Gobernanza del riesgo	NR-Ba01	Dennis, vecino de la localidad quien además de colaborar en el rescate, indicó la manera cómo procedió el CME ante cabeza de agua: “Yo, junto con mi hermana y la vicealcaldesa y otros amigos estábamos en Bagaces en el salón comunal en una reunión de la Comisión de Emergencias Municipal y al escuchar la alerta... primero no había paso, una gente de la Fuerza Pública dijo que, aunque sea a pie llegaban y adelante iba un <i>backhoe</i> y una patrulla de la GAO [Grupo de Apoyo Operativo] y nosotros en un carro del ICE” (NR -24/25)	Rescate
Gobernanza del riesgo	NR-LCr01	Daniel Umaña, el periodista y vocero de la Municipalidad de La Cruz: “el grupo interinstitucional que se encuentra trabajando en estos momentos para habilitar los pasos hacia las comunidades más alejadas, los distritos de Santa Elena de la Garita, y de Santa Cecilia, precisamente en este último lugar es donde se ha abocado más ayuda y más trabajo de las autoridades para habilitar el paso que lleva de Santa Cecilia que comunica con Brasilia y que lleva a Upala, precisamente en estos momentos nos informan que los compañeros de la zona de rescate se encuentran en la zona de Las Brumas que va comunicando con la zona de Upala; sin embargo se han encontrado con árboles caídos, y son los compañeros del SINAC [Sistema Nacional de Áreas de Conservación] los que se están encargando de recortar las ramas para poder habilitar el paso” (NR -24/25).	Mitigación
Orden social	NR-Or01	Roy Solano reportó sobre cuantiosos derrumbes en San Juan de Chicué, la afectación tres puentes, acerca de que la comunidad había estado limpiando el camino, que algunas familias quedaron aisladas y que el “gobierno local y la CNE valorarán la afectación en los caminos” (NR -22A).	Mitigación

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.10_ Pronunciamientos del presidente de la República, según categoría teórica y categoría operativa en Noticias Repretel

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Contingencia	NR_PreLGS01	Luis Guillermo Solís: “Se les está pidiendo que por favor traten en lo posible de tomar las previsiones del caso, para que voluntariamente puedan empezar a movilizarse a los lugares más seguros” (NR-21C1).	Evacuación
Orden social	NR_PreLGS02	La periodista Pilar Acuña informó que el presidente de la República Luis Guillermo Solís hizo un llamado a la calma, así como a no creer en informaciones falsas y no oficiales que circulaban por las redes sociales (NR -22A).	Vocería
Riesgo	NR_PreLGS03	La periodista Pilar Acuña informó que el presidente Solís por el momento no había descartado declarar alerta roja y que ya estaban gestionando ayuda internacional en el caso de ser necesario (NR -22A).	Alertas
Contingencia	NR_PreLGS04	La periodista Pilar Acuña informó que “el mandatario también pidió a las comunidades cercanas a las costas del Mar Caribe evacuar de manera voluntaria debido al fuerte oleaje que se anuncia” (NR -22A).	Evacuación
Orden social	NR_PreLGS05	Luis Guillermo Solís: “De forma tal que si se requiriera intervenciones de forma más contundente puedan hacerlo en el momento en el que ellas sean requeridas. Es decir, estamos a pesar de los pesares en un país donde las luces amarillas no se respetan, estamos convocando a todo el país, a los habitantes de todo el territorio nacional a prepararse, y a las instituciones públicas a hacer las previsiones del caso” (NR -22A)	Vocería
Orden social	NR_PreLGS06	El periodista Roy Solano relató que se encontraba en la CNE, sitio donde en horas de la mañana el presidente Luis Guillermo Solís había realizado la declaración de alerta roja	Alertas
Autoridad	NR_PreLGS07	El periodista Roy Solano comentó que se había anunciado la evacuación obligatoria de 4000 personas de siete comunidades en el sector noreste del país, cerca de Isla Calero, por lo que dichos pobladores “deberán salir quieran o no de sus casas a más tardar este jueves” ya que se encontraban en la zona donde impactaría el fenómeno hidrometeorológico en las próximas horas.	Evacuación
Autoridad	NR_PreLGS08	Luis Guillermo Solís: “Hay evacuación de comunidades en la zona de la costa y de las riveras del Río San Juan, obligatoria. Estamos en alerta roja, en el Caribe Norte y en las costas desde la Boca del Pacuare hasta Delta Costa Rica. Las autoridades de la Fuerza Pública de encuentran ya en estos momentos volando con los equipamientos del Servicio Vigilancia Aérea, con las lanchas del servicio de guardacostas para comenzar la movilización de las poblaciones, hacia los centros donde serán recibidos y trasladados adecuadamente a albergues” (NR -22B)	Evacuación
Autoridad	NR_PreLGS09	Luis Guillermo Solís: “El fenómeno climático es alta-mente peligroso y no quiero que haya ninguna duda al respecto de la necesidad de que como comunidad nacional estemos atentos a los datos que va a dar el Instituto Meteorológico y que no tengamos duda ninguna, de la necesidad de estar muy alertas en todo el país, no solamente en las zonas de alerta roja ante este fenómeno. Por favor máxima atención a la exposición del Instituto Meteorológico Nacional” (NR -23C).	Vocería
Contingencia	NR_PreLGS10	El presidente de la República retomó la palabra señalando que durante la tarde había sostenido una reunión con representantes de diferentes sectores de la comunidad nacional, tales como los sectores productivos cafetaleros, lecheros, bananeros, piñeros, meloneros, así como algunos otros productores a los cuales les había externado el mayor apoyo del gobierno con el fin de mitigar tan pronto fuera posible los efectos negativos que iba a tener el huracán Otto sobre la producción nacional.	Resguardo
Orden social	NR_PreLGS11	Luis Guillermo Solís: “He escuchado sus preocupaciones, especialmente las que tienen que ver con conectividad; es decir, cómo asegurar que las infraestructuras se mantengan en condiciones adecuadas... he aceptado su ofrecimiento generoso de ayudar al MOPT con equipamiento propio en el equipamiento de las vías y de los diques, en las zonas productivas” (NR -23C).	Mitigación

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Orden social	NR_PreLGS12	El presidente Solís hizo un llamado a la calma y tranquilidad, ya que la CNE estaba actuando con entera responsabilidad, donde todos los protocolos de seguridad se habían activados y donde todas las instituciones estaban en máxima alerta. Indicó que el país contaba con los recursos suficientes para atender la emergencia, además de que no había desabastecimiento de combustibles, ni ruptura de acueductos o caída en las fuentes de electricidad.	Vocería
Orden social	NR_PreLGS13	El presidente Solís mencionó en la conferencia que las operadoras de telecomunicaciones les habían permitido utilizar sus redes de mensajería “para trasladar a la opinión pública los recursos que les sugiramos para atender esta emergencia” (NR -23C).	Vocería
Riesgo	NR_PreLGS14	Luis Guillermo Solís: “Lo que sí quiero adelantar, es que no estamos bajando la guardia de ninguna manera, el fenómeno climatológico sigue siendo extremadamente peligroso. Va a mantener vientos huracanados en todo en todo el territorio, va a haber muchísima lluvia, esto no es un temporal como cualquier otro... y aunque la categoría ha cambiado, los efectos no y creo que tenemos que tener claridad, y lo va a explicar muy bien Don Juan Carlos ahora con respecto a qué es lo que está pasando (NR -23A).	Vocería
Orden social	NR_PreLGS15	Luis Guillermo Solís: “Para todos los efectos, toda la institucionalidad sigue trabajando en el mismo sentido en el que lo anunciamos ayer, y, por lo tanto, no cambien el estado de alerta de nuestras familias; los que están en zonas bajas retírense a zonas altas. Sigue la operación de evacuación tal y como sigue prevista y no dejaremos de mantener la máxima alerta en las zonas que se había advertido como zonas rojas durante el tiempo que falta para el impacto del huracán en la zona centroamericana” (NR -23A).	Evacuación
Poder	NR_PreLGS16	Luis Guillermo Solís: “no vamos a permitir que por un arraigo material se pierdan vidas humanas, nosotros vamos a insistir, si es necesario forzosamente con la evacuación en las zonas rojas” (NR -23A).	Evacuación
Riesgo	NR_PreLGS17	Luis Guillermo Solís: “por lo tanto nuevamente hago un llamado para que las personas que están en zonas de alerta roja se retiren, buscando partes más altas, alejándose de los ríos y que en las zonas urbanas, incluida la zona metropolitana de San José las personas que están cerca de los cauces de los ríos en comunidades como La Carpio, como Rincón Grande de Pavas; las comunidades al sur de San José que están en montañas, pongan mucha atención y que salgan de esas zonas dentro de lo posible porque va a haber mucha agua, y nuevamente reconocer el gran esfuerzo que realizan las comunidades por movilizarse también, están ayudando a la Fuerza Pública” (NR -23A).	Evacuación
Autoridad	NR_PreLGS18	La periodista Pilar Acuña mencionó que había personas que se estaban aprovechando para robar y hacer daños, ante lo que el presidente de la República había sido muy claro al decir que “para esas personas iba a haber mano muy dura, que todo el peso de la ley costarricense va a caer sobre ellos, porque no es digno de nuestro país, no es una actitud de los costarricenses hacer este tipo de cosas en estos momentos, cuando todos tenemos que unirnos, cuando ese es el llamado de las autoridades y de los medios de comunicación al apoyar a estas comunidades que tanto lo necesitan” (NR -23A).	Vocería
Contingencia	NR_PreLGS19	Durante la transmisión de la conferencia de prensa, se informó que el Gobierno de la República iba a decretar Emergencia Nacional, por lo que pronto se emitiría el decreto respectivo.	Vocería
Orden social	NR_PreLGS20	Luis Guillermo Solís señaló que se iba a ampliar la alerta roja en varios cantones del Pacífico Central y del Pacífico Sur y que cada vez que fuera necesario se valoraría con atención y responsabilidad la situación de otros cantones susceptibles de ser incluidos en la lista de alerta roja.	Alertas

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Autoridad	NR_PreLGS21	El presidente de la República indicó que, durante esa misma noche, se había decretado asueto nacional para los funcionarios públicos durante los días jueves 24 y viernes 25 de noviembre, quedando exceptuados todos los funcionarios públicos que formaban parte de las instituciones de atención primaria de emergencias y a todos los funcionarios de instituciones que brindaban servicios esenciales (NR-23C).	Vocería
Poder	NR_PreLGS22	Luis Guillermo Solís: “Hoy mismo, esta misma noche y durante el tiempo que sea necesario, esta madrugada, si yo fuera requerido, los jefes de las instituciones públicas deberán definir en cada institución quienes son las personas que se requieren para dar atención y protección a la ciudadanía y el resguardo de los servicios públicos básicos” (NR -23C)	Vocería
Orden social	NR_PreLGS23	El presidente Solís mencionó que se recomendaría al sector privado la adopción de las medidas necesarias para la protección de sus personas, y valorar también, como lo hizo el gobierno, la suspensión de sus operaciones dependiendo la zona de máxima alerta que se había señalado (LN-24A).	Vocería
Orden social	NR_PreLGS24	Luis Guillermo Solís indicó que “la intención con todas estas medidas es lograr que la familia costarricense esté unida durante estos próximos días y el fin de semana, y que tengamos todos los cuidados necesarios y las previsiones que eviten desgracias en el país” (NR -23C).	Vocería
Orden social	NR_PreLGS25	Luis Guillermo Solís “Y decirle a la gente que tengan tranquilidad y confianza, ustedes lo están viendo en las imágenes, de la televisión, se está distribuyendo comida, no hay problemas en el abastecimiento de combustibles, no hay interrupción en los servicios de electricidad, no hay problemas con el agua. Hay una situación de control de la crisis, pero vienen las horas más difíciles y por lo tanto lo que necesitamos ahora es que la gente esté en sus casas, los que pueden hacerlo, quiero hacer una instancia muy especial al sector privado para que acompañen el asueto” (NR -24A)	Vocería
Autoridad	NR_PreLGS26	Luis Guillermo Solís: “Nadie se queda en el Norte en zonas de alerta roja, aunque firmen papeles diciendo que se hacen responsables de su condición... la obligación que tenemos es de retirar a toda la población y estoy girando instrucciones en ese sentido a la Fuerza Pública, ya que acabo de enterarme del tema. Así que nadie se queda en la zona de impacto, todo el mundo se sale, es la obligación que tenemos; no vamos a permitir que haya víctimas en esta circunstancia” (NR -24A).	Evacuación
Riesgo	NR_PreLGS27	El presidente Solís señaló que se continuaba haciendo una valoración de la trayectoria del huracán Otto, tal y como lo habían indicado el día anterior y durante la mañana. En ese sentido, el huracán se mantenía avanzando y se preveía que iba a ingresar a territorio costarricense mucho antes del punto en donde consideraban que lo haría, lo cual significaba que el huracán iba a pasar muy cerca de la ciudad de Upala e iba a afectar a otros cantones que no estaban incorporados en la alerta roja emitida el miércoles 23 de noviembre.	Vocería
Contingencia	NR_PreLGS28	Decidieron emitir alerta roja para la provincia de Guanacaste en su totalidad “sin que ello necesariamente conlleve una convocatoria a desalojos, movilizaciones o desplazamientos de población; excepto a aquella que se encuentre cerca a cursos de ríos y lugares que puedan ser anegados o donde los vientos puedan ser muy fuertes” (NR -24A).	Alertas
Orden social	NR_PreLGS29	El presidente Solís señaló que había estado circulando una serie de informaciones falsas sobre el huracán Otto donde se utilizaban firmas y sellos de presidencia de la República, lo cual confundía a la opinión pública: “Me parece que esto es deplorable, quienes están manipulando de esta manera en redes sociales lo hacen con alevosía y con un fin que no puedo entender pero que en todo caso condeno de la manera más enérgica, me parece que no estamos para andar en bromitas, estamos abocados a una situación muy delicada y andar mandando esta información por las redes es inconveniente. Nuevamente quiero apelar a la sensatez de las personas usuarias de redes sociales de que la única información veraz y oficial se	Vocería

		encuentra en las redes del instituto meteorológico y de la Comisión Nacional de Emergencias; y cualquier otro documento que circule tiene que ser considerado falso hasta que no haya sido incorporado a las redes de esas dos instituciones” (NR -24A).	
Poder	NR_PreLGS30	Luis Guillermo Solís: “Ya tenemos el ofrecimiento de una de las cuatro grandes empresas internacionales de auditoria, para que todos los recursos que se hayan utilizado se puedan auditar. Aquí no vamos a ponernos a estas alturas a esconder cosas, todo que esté transparente y en su momento, con mucho gusto, entramos en otra polémica con esos diputados o con otros diputados” (NR -24A).	Vocería
Riesgo	NR_PreLGS31	Luis Guillermo Solís señaló que la situación estaba en máxima alerta porque se preveía un impacto como el sucedido “entre las cuatro de la tarde y las diez de la noche la caída del agua correspondió a un mes completo en la zona, cerca de 200 litros por metro cuadrado según las estimaciones de nuestros meteorólogos” (NR -24/25). Por lo que para ese momento se mantenían recopilando toda la información sobre los incidentes y corroborando los datos, especialmente en las comunidades de Bijagua, Canalete, Upala, Guayabo de Bagaces y Cuipilapa, las comunidades que reportaron mayor cantidad de incidentes al Sistema 9-1-1. Esto con el fin de evitar las especulaciones sobre incidentes que aún no habían sido confirmados, como ya lo estaba sucediendo en redes sociales.	Vocería
Contingencia	NR_PreLGS32	El presidente de la República indicó que el COE se encontraba en actividad permanente coordinando las secciones de atención de dichos incidentes en todo el país: “están activos todos los cuerpos de socorro en coordinación con las actividades locales: la Policía, el Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja” (NR -24/25). Los cuales, a su vez, se encontraban dispuestos para acceder cuando las condiciones lo permitiesen, dado que todavía en algunas zonas estaba lloviendo intensamente, la oscuridad de la zona no permitía el acceso rápido y algunos sitios se mantenían aislado por terraplenes, caída de árboles, ruptura de puentes y demás obstáculos.	Rescate
Orden social	NR_PreLGS33	Luis Guillermo Solís: “Quiero aprovechar esta oportunidad para trasladar al pueblo costarricense mi sentimiento de pesar por esta circunstancia que nos agobia, no es un momento feliz para Costa Rica, estamos haciendo todo lo posible para mitigar el dolor de las familias que en estos momentos se debaten entre la incertidumbre y la desaparición o muerte de sus seres queridos. Apenas tengamos más información confirmada sobre lo ocurrido, se los haremos saber, de forma tal que por el momento esta es la única declaración que vamos a hacer; como lo digo para no generar más especulaciones en un momento donde lo más importante es confirmar los datos que hemos recibido” (NR -24/25).	Vocería
Riesgo	NR_PreLGS34	El presidente Solís indicó que tenía cerca de dos o tres días de estar “solicitando a todas las poblaciones de la zona que estaban todas en alerta roja que había que abandonar los lugares cercanos a los ríos, terraplenes y cualesquiera otros lugares que podían ser peligrosos. La cantidad de lluvia, la combinación de lluvia y viento, así como otros factores que estamos investigando, fueron tan grandes, que incluso esas advertencias no fueron suficientes” (NR -24/25).	Vocería
Orden social	NR_PreLGS35	El presidente Solís procedió a ofrecer dar un balance completo de lo ocurrido a partir de la información recopilada durante la noche del jueves y la madrugada, así como primeras horas del viernes 25 de noviembre. Asimismo, indicó que se otorgaría una actualización del estado del tiempo previsible para las próximas horas y un informe sobre cuáles serían las prioridades de atención que se iban a adoptar a partir de ese momento y durante las próximas 48 horas “con el fin de que hubiera absoluta claridad sobre cuál es el derrotero que vamos a seguir, según lo previsto” (NR -24/25).	Daños

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Orden social	NR_PreLGS36	Luis Guillermo Solís mencionó que el OIJ era la única entidad responsable de ofrecer el número de personas fallecidas y que no había ninguna otra entidad que tuviera el derecho de dar esas cifras más que el OIJ, por lo que solicitaba que hubiera claridad al respecto. En especial, y lo indicó notablemente molesto, porque había toda una serie de especulaciones en redes sociales que lo único que hacían era confundir a las personas, por lo que el OIJ daría la información fehaciente y que ser iría actualizando según se requiriera. Al respecto de la cantidad de personas desaparecidas, el presidente Solís indicó que el número también estaba cambiando por lo que ofrecer una cifra para ese momento, era especulativa.	Vocería
Orden social	NR_PreLGS37	El presidente de la República señaló que las acciones de los cuerpos de primera respuesta habían sido extraordinarias y que desde la noche anterior se habían mantenido operaciones sin cese en todo el territorio nacional y no solo en la zona de mayor impacto, por lo que estaban presentes para dar cuentas del trabajo que habían realizado “quiero subrayarlo y agradecer a estos cuerpos de trabajo, dedicados y devotos en favor de la sociedad costarricense” (NR -24/25).	Rescate
Orden social	NR_PreLGS38	El presidente Solís volvió a subrayar con el fin de tener absoluta claridad sobre el esfuerzo y la devoción de la Fuerza Pública, la cual permitió evacuar el día jueves 24 de noviembre, anterior a los eventos, un total aproximado de 2500 personas.	Evacuación
Orden social	NR_PreLGS39	El presidente Solís agradeció la labor de los cuerpos de socorro e hizo la reiteración de que la Cruz Roja era la única organización que podía recolectar donativos para la atención de la crisis con el fin de garantizar la transparencia respectiva.	Rescate
Gobernabilidad del riesgo	NR_PreLGS40	Esta es la estructura que tenemos y es una estructura que ha funcionado bastante bien a lo largo de muchos años, por lo tanto, es de reconocer el trabajo de los Comités Locales, allí donde estos estuvieron adecuadamente involucrados desde el inicio de la crisis y creo que hay que hacer ese reconocimiento, porque en momentos como este, el golpe mayor lo reciben las personas que han estado trabajando en la estructura básica de la Comisión Nacional de Emergencias (NR -24/25).	Vocería
Autoridad	NR_PreLGS41	En tanto las prioridades de atención, el presidente de la República señaló que serían: rescate, atención de albergues, identificación de personas fallecidas, recuperación de personas fallecidas, trabajo con servicios públicos, restitución de conectividad y atención a animales.	Vocería
Autoridad	NR_PreLGS42	El presidente Solís replicó frente a los cuestionamientos de una aparente imprevisión sobre lo sucedido en la Zona Norte del país. Al respecto, el mandatario indicó que la zona estaba en alerta roja, y no en alerta amarilla, por lo que desde días atrás habían recibido múltiples llamados para ejecutar acciones de prevención o de mitigación ante potenciales desastres.	Vocería
Orden social	NR_PreLGS43	Luis Guillermo Solís: “Quizás no nos percatamos de la magnitud del evento, que en pocas horas tomó un giro que es el que nos tiene hoy lamentando la pérdida de vidas humanas. Pero las alertas estaban allí, las llamadas por los medios de comunicación estuvieron allí, ustedes [refiriéndose a los medios de comunicación] estuvieron involucrados realizando ese trabajo. Se sacó a la gente de donde se pudo, se evacuó a más de 6500 personas, se movilizaron 4000 en las Barras y 2500 en los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso según ha dicho el Ministro Mata” (NR -24/25).	Vocería
Orden social	NR_PreLGS44	Hablar de que había desconocimiento y de que no había claridad respecto de lo que se venía encima, según mencionó el presidente Solís, no expresaba la situación en la que estaban. Recalcó, además, que aún había lugares en alerta roja que no podían ser entendidos como fuera de una zona de peligro.	Vocería

<i>Categoría teórica</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Orden social	NR_PreLGS45	Luis Guillermo Solís tomó la palabra para hacer un compromiso público con respecto hacer sentar responsabilidades por lo ocurrido particularmente en Upala. Al indicar que como lo había señalado la Defensora de los Habitantes, ya vendría el momento para hacer el balance de las responsabilidades en la crisis y que esto debía de realizarse por dos razones en especial.	Vocería
Autoridad	NR_PreLGS46	El presidente de la República fue enérgico al referirse sobre las personas que estaban ingresando a la zona de las Barras de manera ilegítima para sustraer bienes ajenos: les vamos a dar durísimo a los vándalos que se metan a robar a propiedades de las gentes que han tenido que ser desplazadas en estas condiciones, No se vale, no es costarricense hacer eso y si los agarramos les vamos a pegar durísimo, como se ha dicho, con la ley. Nos parece que no puede ser de otra manera, en una condición como esta no es tolerable el saqueo de viviendas de gente pobre, de gente que está desplazadas por condiciones como las que nos afectan (NR -24/25).	Vocería
Orden social	NR_PreLGS47	El presidente Solís informó que el Poder Ejecutivo decretaría duelo nacional de tres días a partir del lunes 28 de noviembre, y que el motivo de que no fuera inmediato, radicaba en ofrecer el tiempo pertinente para que se culminaran las tareas de búsqueda y rescate, y para que “tengamos la posibilidad de pensar en nuestros muertos, de acompañarlos en la memoria y de hacerlo con sus familias. Así es que se emitirá el decreto a partir del próximo lunes” (NR -24/25).	Rescate
Gobernabilidad del riesgo	NR_PreLGS48	“Tal y como lo señalara anoche, y también esta madrugada, el Sistema Nacional de Emergencias [SNGR] se basa en una estructura cuya base está constituida por los Comités Locales de Emergencia, presididos por los señores alcaldes o señoras alcaldesas o sus representantes. Esta es la estructura que tenemos y es una estructura que ha funcionado bastante bien a lo largo de muchos años, por lo tanto, es de reconocer el trabajo de los Comités Locales, allí donde estos estuvieron adecuadamente involucrados desde el inicio de la crisis y creo que hay que hacer ese reconocimiento, porque en momentos como este, el golpe mayor lo reciben las personas que han estado trabajando en la estructura básica de la Comisión Nacional de Emergencias (NR -24/25).	Vocería
Orden Social	NR_PreLGS49	Luis Guillermo Solís: “Si utilizamos la figura de una bailarina que tenía los brazos abiertos, generando una gran cantidad de lluvia en todo el país y ahora los ha cerrado, los está volviendo a abrir y más bien vamos a tener efectos mucho más serios, porque se amplía el radio de impacto de las lluvias NR-23A)	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.11_ Pronunciamientos del presidente de la República, según categoría teórica y categoría operativa en el periódico La Nación.

Categoría teórica	Código	Pasaje	Categoría operativa
Contingencia	LN_PreLGS01	“El presidente de la República, Luis Guillermo Solís, llamó a los vecinos del Caribe norte (desde isla Calero hasta Moín) a movilizarse de forma voluntaria a casas de familiares. Hoy anunciará si es necesario evacuar otras zonas” (LN-22A).	Evacuación
Autoridad	LN_PreLGS02	Se mencionó que los cuerpos policiales iban a tomar las previsiones necesarias para impedir actos de vandalismo en las propiedades desalojadas (LN-22A).	Vocería
Riesgo	LN_PreLGS03	“...al mediodía [del martes], el presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, anunció que la emergencia se extendía a los cantones de San Carlos, Los Chiles, Upala, Guatuso y La Cruz, así como al distrito de Río Cuarto de Grecia y la localidad de Bajos del Toro, en Valverde Vega” (LN-23A). Motivo por el cual también les solicitó a los pobladores de estas comunidades que evacuaran de manera voluntaria y se reubicaran en casas de familiares y/o amigos.	Evacuación
Autoridad	LN_PreLGS04	“Ante la inminente llegada de Otto, el Gobierno ordenó, este martes, la evacuación obligada de poco más de 4000 personas del Caribe norte (Pococí, Matina, Guácimo y Sarapiquí)” (LN-23A). Donde el traslado de estas personas se hizo por medio de avionetas del Servicio de Vigilancia Aérea (SVA) así como lanchas, muchas de las cuales fueron facilitadas por los mismos vecinos de las comunidades afectadas.	Evacuación
Orden social	LN_PreLGS05	Luis Guillermo Solís indicó que el país contaba con los recursos suficientes para atender la emergencia, además de que no había desabastecimiento de combustibles, ni ruptura de acueductos o caída en las fuentes de electricidad.	Vocería
Riesgo	LN_PreLGS06	Luis Guillermo Solís señaló que se iba a ampliar la alerta roja en varios cantones del Pacífico Central y del Pacífico Sur y que cada vez que fuera necesario se valoraría con atención y responsabilidad la situación de otros cantones susceptibles de ser incluidos en la lista de alerta roja.	Alertas
Poder	LN_PreLGS07	El presidente de la República indicó que, durante esa misma noche, se había decretado asueto nacional para los funcionarios públicos durante los días jueves 24 y viernes 25 de noviembre, quedando exceptuados todos los funcionarios públicos que formaban parte de las instituciones de atención primaria de emergencias y a todos los funcionarios de instituciones que brindaban servicios esenciales (LN-24A).	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.12_ Pronunciamentos del gabinete presidencial, según categoría teórica y categoría operativa en Noticias Repretel.

<i>Categoría teórica</i>	<i>Miembro del gabinete presidencial</i>	<i>Código</i>	<i>Pasaje</i>	<i>Categoría operativa</i>
Contingencia	MEP_MGR	NR_MEP_MGR01	El viceministro Gutiérrez informó que debido a las fuertes precipitaciones hubo afectaciones en las Direcciones Regionales Educativas pertenecientes a Coto, Guápiles, Los Ángeles, Sulá, Cartago y Sarapiquí motivo por el cual se suspendieron lecciones en al menos 107 centros educativos.	Daños
Orden social	MEP_SME	NR_MEP_SME01	La ministra de educación Sonia Mora Escalante indicó que el retorno a clases en el territorio nacional probablemente no iba a ser homogéneo. Dado la variabilidad en los reportes de las Direcciones Regionales sobre el estado de los centros educativos y de las rutas de acceso “por ejemplo, en el caso de Upala, nos comenta el Director Regional con quien conversamos hace poco, que solamente dos circuitos de los ocho totales no han tenido afectación. Todos los otros están afectados, eso es una situación muy distinta con las Direcciones Regionales de San José, para compararlo” (NR -24/25).	Daños
Orden social		NR_MEP_SME02	Ministra de Educación: “en las próximas horas del sábado y el domingo en la mañana completaremos este análisis y nos pronunciaremos sobre el ciclo lectivo a partir del lunes, pero claramente no será homogéneo en el territorio nacional. Habrá lugares donde no tendremos ninguna dificultad para empezar, habrá otros donde se trata de labores de limpieza, habrá otros donde tendrán problemas de acceso, y hay centros educativos dañados que ya conocemos, donde habrá problemas para ingresar con los niños y niñas, de manera tal que tendremos que hacerlo mapeado por regiones, pero en ese trabajo delicado estamos y también en el plan de recuperación buscando aliados para hacerlo lo más rápidamente posible” (NR -24/25).	Vocería
Contingencia		NR_MEP_SME03	“Efectivamente, tomamos la decisión ayer en horas de la tarde de suspender lecciones en todo el territorio nacional y eso ha sido bien acogido por las diferentes regiones educativas. La decisión se tomó a partir de información de los reportes que venían de esas direcciones y básicamente como una acción de prevención. Porque nosotros trabajamos con personas menores de edad y era imperativo tener mucha prudencia con ellos, propiciar que los niños y niñas estuvieran con sus familias para que, en caso de decisiones ante situación, estuviera la familia reunida	Vocería

Riesgo	MOPT_GAB	NR_MOPT_GAB01	La viceministra de Infraestructura y Concesiones del MOPT Giselle Alfaro Bogantes señaló que, para ese momento había 22 zonas afectas y por ende los ingenieros del MOPT habían coordinado con la Policía de Tránsito “para mantener una vigilancia permanente sobre las estructuras y determinar si hay necesidad de cerrar algún paso en alguna vía; se están atendiendo también los derrumbes que se han presentado y se están valorando las condiciones” (NR-21A).	Daños
Gobernabilidad del riesgo	MOPT_LCV	NR_MOPT_LCV01	La viceministra de Transportes y Seguridad Vial del MOPT Liza Castillo Vázquez informó que para ese momento se estaba coordinando maquinaria, además, recordó que ante el grado alto de precipitaciones la seguridad humana de los operadores también tenía que prevalecer, pero que en ese momento se mantenían trabajando en el levantamiento de derrumbes de la Ruta 32. Una situación similar fue el reporte de la viceministra Castillo para el día viernes 25, donde indicó que el MOPT y el CONAVI habían realizado coordinaciones para poder ubicar maquinaria en el sitio y habilitar rutas.	Daños
Orden social	MOPT_CVV	NR_MOPT_CVV01	El ministro de Obras Públicas y Transportes Carlos Villalta Villegas, se dedicó durante la conferencia a informar sobre algunas de las operaciones logísticas que había estado realizando el MOPT para habilitar rutas, carreteras y caminos ante los deslizamientos, pérdidas de puentes y daños en general. Dadas las condiciones, el CONAVI y el MOPT estaban trabajando de la mano para habilitar estas rutas como primer impacto “y gracias a la coordinación hoy podemos ya decir, que hay acceso a las zonas que han sufrido mayor afectación, y nos mantendremos trabajando de lleno para poder habilitar una de las rutas donde hubo un colapso de la estructura modular de un puente” (NR -24/25).	Mitigación
Contingencia	MIVAH_RPM	NR_MIVAH_RPM01	“Este es fenómeno completamente nuevo para la historia de amenazas naturales en Costa Rica, estos vientos nunca los habíamos visto y entonces estoy pidiendo que el BANVHI evalúe muchos proyectos que hay en los lugares donde hubo los vientos más fuertes para garantizarle al pueblo de Costa Rica que esas viviendas aguantan ese nivel de vientos que vimos por primera vez en Costa Rica” (NR -24/25).	Vocería
Gobernabilidad del riesgo	MSP_JJA	NR_MSP_JJA01	El viceministro de Seguridad Pública y Director de Fuerza Pública Juan José Andrade durante un extracto pregrabado de conferencia de prensa relató que ante la evacuación en la zona del Caribe debía de hacerse un “reconocimiento público a los vecinos, a los empresarios turísticos de la zona que en mucho han respondido a este llamado que ha hecho el señor presidente y la Comisión Nacional de Emergencia, y se han movilizado de manera masiva por los canales del Caribe Norte saliendo del sector y en algún momento, incluso, llegamos a contabilizar más de 200 embarcaciones pequeñas, en donde la gente se estaba movilizándose” (NR -23C).	Evacuación

Poder	MSP_JJA	NR_MSP_JJA02	“Estamos en horas cruciales de la evacuación, la orden ha sido clara de parte del señor presidente, la evacuación es de carácter obligatoria. No tenemos el menor de los ánimos de discutir con ningún vecino, aquí me parece que es un tema de responsabilidad individual y que de los cuerpos de rescate no pierdan tiempo peleando con familias para salvaguardar vidas humanas, por lo cual, consideramos que todos, absolutamente todos los que están en zonas de riesgo colaboren en la evacuación en estas zonas” (NR -23C).	Evacuación
Orden social	MSP_GMV	NR_MSP_GMV01	El periodista Roy Solano indicó que el Ministerio de Seguridad Pública sería responsable no solamente del traslado de las 4000 personas evacuadas, sino también de resguardar las viviendas y pertenencia de las personas movilizadas.	Resguardo
Autoridad		NR_MSP_GMV02	El ministro Mata indicó en una conferencia pregrabada de prensa que el ministerio iba “a recurrir a cualquier mecanismo legal con el fin de sacar primeramente a los niños, mujeres, y posteriormente a los varones, y también como prioridad a las personas adultas y en estado de discapacitados” (NR -22B).	Evacuación
Gobernabilidad del riesgo		NR_MSP_GMV03	El ministro de Seguridad replicó que desde la noche del 22 de noviembre se encontraban desarrollando una operación de vigilancia, ya que la idea era que de forma paralela a la evacuación los efectivos de la Fuerza Pública y Policía de Fronteras cuidaran las propiedades de la zona, ya que ese era el compromiso con la comunidad y donde “incluso en la noche se hizo una operación de extracción de personas, aproximadamente unas cuarenta” (NR -23A).	Resguardo
Orden social		NR_MSP_GMV04	En la conferencia de prensa ofrecida en Casa Presidencial, el ministro Mata hizo referencia que para ese momento varias comunidades en Barras del Colorado (cerca de la frontera con Nicaragua) y Barras de Pacuare, ya se encontraban prácticamente evacuadas en su totalidad; mientras que se hallaban procediendo con el respectivo desalojo de personas en Barras del Tortuguero y en Barras de Parismina.	Evacuación
Gobernabilidad del riesgo		NR_MSP_GMV05	La permanencia en las zonas “como se les había prometido a los pobladores de esos sectores es Policía de Fronteras, con el fin de resguardar sus bienes, [ya] que esa era la preocupación de estos habitantes. Ahí está la policía” (NR -23B).	Resguardo
Orden social		NR_MSP_GMV06	El ministro de Seguridad hizo un llamado a la calma indicando que la CNE “tiene una serie de técnicos especializados en la atención de este fenómeno” (NR -24B). Además, agregó que desde el ministerio se habían avocado	Resguardo

			durante toda la noche a un monitoreo, especialmente, en las zonas de impacto o por donde vaya a pasar el huracán o la tormenta en su momento.	
Contingencia	MSP_GMV	NR_MSP_GMV07	El ministro Mata ofreció un informe sobre las más recientes operaciones realizadas, las cuales incluían: la evacuación de 200 personas para sumar un total general de 4000 evacuados para ese momento.	Evacuación
Contingencia		NR_MSP_GMV08	El ministro Mata ofreció un informe sobre las más recientes operaciones realizadas, las cuales incluían: el rescate de 22 personas atrapadas en el sector de Boca Tapada (San Carlos)	Rescate
Orden social		NR_MSP_GMV09	El ministro Mata ofreció un informe sobre las más recientes operaciones realizadas, las cuales incluían: las operaciones de ingreso a Punta Burica; así como otras operaciones ordenadas por el presidente de la República para ser realizadas durante el viernes 25, entre ellas, el ingreso a poblados indígenas con el fin de otorgarles suministros y monitorear el trazado del huracán por la zona Caribe y Norte del país, esto con el apoyo de Policía de Guardacostas, Policías de Fronteras, Fuerza Pública y dos helicópteros proporcionados por el gobierno panameño.	Rescate
Orden social		NR_MSP_GMV10	Ustedes vieron, ustedes son testigos de la operación que se llevó a cabo desde el día de anteayer donde sacamos a toda la gente que estaba habitando ahí, y nos dimos cuenta que varias personas se escondieron, principalmente varones, para permanecer en la zona. Cuando ya estaba entrando el huracán empezaron a generar alertas de que fuéramos a sacarlos, lo cual ya era difícil, por cuanto los vientos que estaban corriendo y por el oleaje no teníamos la posibilidad de ingresar (NR -24A).	Evacuación
Orden social		NR_MSP_GMV11	Producto de esta situación tres niños y cinco adultos se mantenían en Barras del Colorado, mientras que cerca de 30 personas se mantuvieron en Barras del Tortuguero, donde según lo señaló el ministro Mata, se escondieron y pidieron ayuda unas cinco horas atrás, motivo por el cual, estaban tratando de ingresar en cuanto el clima lo permitiera: “pero vean ustedes lo que ocasiona estas personas de forma irresponsable con el fin de evitar que los fuéramos a sacar, y se ponen en peligro ellos y en este caso a personas menores, en este caso niños” (NR -24A).	Evacuación
Contingencia		NR_MSP_GMV12	Gustavo Mata reafirmó que tenían más de 48 horas de estar trabajando en diferentes zonas del país. Además, durante la conferencia hizo énfasis a las operaciones que se desarrollaron en zonas fronterizas como Upala y Los Chiles. Lugares donde, si también se consideraba a Bagaces, contabilizaron la evacuación de al menos 2500 personas entre las que mayoritariamente eran mujeres, niños y niñas, así como personas adultas mayores.	Evacuación

Gobernabilidad del riesgo	MSP_GMV	NR_MSP_GMV13	El ministro de Seguridad indicó que desde el mediodía del jueves 24 de noviembre para la atención de huracán se habían desplegado unos 400 oficiales de Fuerza Pública en combinación con Policía de Fronteras y otras entidades como Cruz Roja y Bomberos en la Zona Norte. Asimismo, el ministro reseñó que el viceministro Andrade estaría ingresando con 200 oficiales para sumarse a los 400 oficiales que se mantenían en la zona; y también que el Servicio de Vigilancia Aérea mantuvo una supervisión en todas las áreas afectadas.	Resguardo
Autoridad		NR_MSP_GMV14	Por esto hemos llamado principalmente a la calma de los pobladores de ese sector, estamos haciendo medidas extraordinarias con el fin de antisociales no ingresen, y digo antisociales porque realmente lo serían, porque si hay gente que se esté introduciendo a estas barras con el fin de sustraer los bienes de ellos. Estamos haciendo esfuerzos posibles, tener policías en ese sector, tener retenes y en el momento que logremos detectar a personas que se hayan apoderado de bienes de forma ilegítima, vamos a coordinar con el Ministerio Público para tramitar la causa de forma inmediata y vamos a solicitar todo el peso de la Ley como se habló en su momento (NR -24/25).	Resguardo
Poder		NR_MSP_GMV15	“Como lo hemos estado mencionando desde anteayer en la zona de las barras, primeramente, la evacuación voluntaria y que luego tuvo que hacerse forzosamente y también la prohibición de ingresar aún se mantiene, en eso queremos ser claros, por cuanto sería de parte nuestra una actitud irresponsable sin tener una evaluación clara de cómo está la situación en todas las barras dejar ingresar en estos momentos. (NR -24/25).	Evacuación
Contingencia		NR_MSP_GMV16	La concentración operativa en la búsqueda, rescate y evacuación principalmente de la franja norte-fronteriza, siendo acompañados por Cruz Roja y OIJ. Además, indicó que se hicieron gestiones por parte del señor presidente, por lo cual se estaban sumando tres helicópteros a los dos helicópteros y dos aviones que había prestado el gobierno panameño, también se estaba a la espera de tres helicópteros, apoyo de la Embajada Americana.	Rescate
Contingencia		NR_MSP_GMV17	El ministro de Seguridad indicó que se había realizado el respectivo ingreso a dos comunidades indígenas las cuales estaban incomunicadas, y que a partir del 26 de noviembre procederían a trabajar de manera más intensa en la ruta trazada de comunidades indígenas que habían presentado dificultades por el huracán Otto.	Abastecimiento
Gobernabilidad del riesgo	MCo_MHU	NR_MCo_MHU01	El ministro Herrera comentó que las instituciones de socorro del Estado estaban haciendo un trabajo de recopilación de la información y	Rescate

			consolidación de los datos para organizar el trabajo de búsqueda y rescate que todavía tenía que darse, lo cual también colaboraría a una mejor y buena distribución de los recursos que se tenían.	
Orden social	MCo_MHU	NR_MCo_MHU02	“Como ustedes entenderán durante las primeras horas de la noche se estuvo recibiendo muchísima información desde los puntos más afectados, mucha de esa información era reiterada, era repetida, alertando sobre los mismos hechos. Y se estuvo actuando en tareas de rescate y poco a poco se puede ir consolidando la información para verificar cuáles han sido los incidentes y cuáles han sido los saldos de esos incidentes. Es una tarea muy cuidadosa y los cuerpos de socorro están trabajando con absoluta dedicación, tanto en el terreno en este momento, como también aquí, donde están los jefes de los cuerpos de socorro, haciendo el balance de la situación y organizando todo lo que va a ser el trabajo en esta etapa, que es una etapa muy importante en el proceso de atención de esta emergencia” (NR -24/25)	Rescate
Orden social		NR_MCo_MHU03	Se continuaba con el estado de alerta, especialmente en los lugares declarados con alerta roja “no hay que bajar la guardia y tenemos que ser muy responsables, cada quien, con su persona, con su familia, con sus vecinos; cuidarnos y protegernos mutuamente. Hacer caso de lo que digan las autoridades, porque la emergencia todavía persiste y tenemos que ser muy cuidadosos, tenemos que cuidarnos unos y otros en esta situación que ha sido muy dura, ha sido una noche durísima y no queremos que las víctimas aumenten” (NR -24/25).	Vocería
Orden social		NR_MCo_MHU04	El ministro de comunicación indicó que, en todas las zonas con alerta amarilla, pero especialmente en las zonas con alerta roja, se estuvieron haciendo los avisos correspondientes “en el sentido de que las personas que vivían o estaban en sitios cercanos a zonas riesgosas o vulnerables tenían que salir, todos esos avisos se dieron de manera reiterada y también se fue actuando de acuerdo a cómo iba avanzando el fenómeno” (NR -24/25).	Alertas
Orden social		NR_MCo_MHU05	Se aclararon los rumores que circulaban sobre un aparente nuevo represamiento del Río Zapote en Upala, lo cual estaba generando confusión entre las personas, las organizaciones y los cuerpos de rescate que se encontraban en la zona. Sobre esto el ministro indicó que quedaba descartado de manera contundente la existencia de un riesgo, dado que no había para ese momento ningún tipo de riesgo de cabeza de agua. Esto se confirmó a partir de un sobrevuelo que hizo la sección de Vigilancia Aérea de Seguridad Pública sobre la zona.	Vocería

Gobernabilidad del riesgo	MINSA_FLC	NR_MINSA_FLC01	El ministro de Salud Fernando Llorca Castro hizo mención de las actividades que estaban realizando en Alto Carona (Punta Burica) para poder ingresar en la zona, y entregar alimentos, así como realizar las evaluaciones médicas correspondientes.	Abastecimiento
Contingencia		NR_MINSA_FLC02	El ministro Llorca informó durante la tarde del viernes 25 de noviembre que existían 48 albergues oficiales con más de 7000 personas albergadas producto de la emergencia, donde 1200 personas correspondían a población migrante.	Evacuación
Contingencia		NR_MINSA_FLC03	Queremos agregar también que los albergues están especialmente concentrados en el área Huetar Caribe y actualmente están en proceso de habilitarse próximamente nuevos albergues en la Zona Norte, donde se ha concentrado esta última fase de la emergencia. (NR -24/25)	Evacuación
Gobernabilidad del riesgo	VP1_HFV	NR_VP1HFV_01	Luis Guillermo Solís: Don Helio ha estado aquí con la Comisión Nacional de Emergencia, con las instituciones... revisando las posibilidades de cooperación internacional, mirando las eventuales acciones de control de las donaciones que se reciban. De manera tal que estamos anticipando ya la salida del huracán y la fase que viene, que es la más costosa, probablemente, para el país y para la gente, que es la recuperación de sus viviendas, la recuperación de los caminos, de la producción nacional que tiene que ser tomada en cuenta ya porque tenemos que abocarnos a ello, a principios de la semana entrante. Entonces ya Don Helio está aquí previendo esa circunstancia (NR -24B).	Vocería
Orden social	MPre_SAS	NR_MPre_SAS01	El ministro de la Presidencia indicó que la coyuntura nacional ameritaba un diálogo pronto y cercano, motivo por el cual, junto al ministro de Hacienda habían establecido la necesidad de hacer un análisis técnico previo desde el punto de vista presupuestario “que permita generar una propuesta a los señores y señoras diputadas que están a cargo del tema presupuestario y que podamos introducir probablemente en el presupuesto extraordinario que está tramitándose en la Asamblea Legislativa en este momento” (NR -24/25).	Vocería
Riesgo	CCSS_RSM	NR_CCSS_RSM01	La presidente ejecutiva de la CCSS indicó que, tras las afectaciones severas en el área de Upala, el hospital de la zona también se había visto perjudicado. Perdieron el fluido eléctrico por lo que únicamente estuvieron trabajando con el sistema de electricidad alterna que habían preparado, el tanque de agua del hospital pasó a ser el único que mantenía agua en la comunidad por lo que coordinaron para que a la brevedad se abasteciera.	Daños

Riesgo	CCSS_RSM	NR_CCSS_RSM02	La Dra. Sáenz informó que en un inicio se pensó en evacuar el hospital ya que estaba muy cerca de la zona de inundación, pero cerca de la una de la mañana descartaron la necesidad. También indicó que un 20% de los trabajadores del hospital estuvieron aislados sin poder llegar hasta el hospital, por lo tanto, se coordinó con el hospital de San Carlos un equipo de respuesta rápida para el servicio de emergencias, así como un equipo de salud mental y el respectivo despacho del hospital de campaña para purificar el agua.	Vocería
Gobernabilidad del riesgo	AYA_YAE	NR_AYA_YAE01	La presidenta ejecutiva del AyA Yamileth Astorga Espeleta, señaló que tenían una serie de comunidades sin agua en la Región Brunca, en el Caribe Norte y en la Zona Norte-Norte. Sobre esta última zona, Astorga indicó que era abastecida por acueductos comunales y que al menos 50 sistemas se habían visto afectados solo en la Zona Norte. En ese sentido, el AyA se contactó con las ASADAS de la Zona Norte para además de conocer el estado en el que se encontraban, ofrecer todo el apoyo. Asimismo, desde el AyA estuvieron coordinando vía aérea para hacer llegar una tanqueta de agua a Upala, dado que no se podía ingresar vía terrestre.	Daños
Riesgo	ICE_COQ	NR_ICE_COQ01	Carlos Obregón Quesada únicamente informó sobre distintas afectaciones en la red eléctrica nacional, entre ellas la atención y trabajo para el restablecimiento de 26 857 servicios en todo el país, siendo 24 719 de la Zona Norte y de estas, específicamente 11 000 fueron de Upala. En cuanto a la afectación de las telecomunicaciones, de igual manera la Zona Norte fue la más afectada. El ICE mantuvo dispuestas para las atenciones cerca de 40 cuadrillas que sumaron los 200 funcionarios.	Daños
Gobernabilidad del riesgo	CNE_IBR	NR_CNE_IBR01	Iván Brenes se abocó a informar sobre la activación de albergues en Corredores y Golfito, además indicó que se había intensificado la coordinación con los Comités de Emergencia de la Región Caribe y el cantón de Sarapiquí. Mientras que, en la edición estelar del mismo lunes, indicó que varias de las comunidades afectadas tuvieron que proceder a autogestionarse en una actitud solidaria, donde también ingresaron por montaña Brigadas de Bomberos y Cruz Roja (NR -22A)	Evacuación
Contingencia		NR_CNE_IBR02	Brenes: “Estamos reunidos todo el aparato institucional del país, tanto equipos técnicos, como jefes de las distintas instituciones, junto con el señor presidente de la República, donde estamos actualizando las situaciones. Estamos valorando los escenarios que nos está presentando el IMN y pues, las decisiones que se van a estar tomando en el transcurso del día. Decisiones que van a ser anunciadas en conferencia de prensa y pues, para que se implementen y sean acatadas en el momento” (NR -22A)	Vocería

Contingencia	CNE_IBR	NR_CNE_IBR03	Brenes mencionó que se tenían habilitadas 613 personas en nueve albergues en todo el territorio nacional (NR -22A)	Evacuación
Riesgo		NR_CNE_IBR04	El presidente ejecutivo de la CNE actualizó el estado de las alertas (NR -22A)	Alertas
Contingencia		NR_CNE_IBR05	Brenes, volvió a informar sobre la cantidad de albergues contabilizados, los cuales advirtió aumentarían en las próximas horas debido a las operaciones de evacuación (NR -22A)	Evacuación
Autoridad		NR_CNE_IBR06	Brenes informó que la Cruz Roja tenía la autorización para captar donativos de agua y productos no perecederos (NR -22A)	Vocería
Riesgo		NR_CNE_IBR07	Brenes actualizó las alertas en el territorio nacional y además agregó que todos los comités se encontraban activos para darle seguimiento al fenómeno atmosférico. Además, para ese momento el presidente de la CNE indicó que había 161 comunidades afectadas, principalmente en la Zona Sur (NR -22A)	Alertas
Riesgo		NR_CNE_IBR08	Iván Brenes realizó un repaso de las alertas en el territorio nacional (NR -22A)	Alertas
Riesgo		NR_CNE_IBR09	Brenes mencionó que para ese momento se tenían reportados 900 incidentes vía Sistema 9-1-1, así como 214 comunidades afectadas principalmente en la Zona Brunca y Huetar Caribe (NR -22A)	Daños
Riesgo		NR_CNE_IBR10	Brenes hizo mención de las 21 comunidades aisladas en los cantones de Osa y Golfito, y los 16 albergues habilitados con 1335 personas (NR -22A)	Evacuación
Orden social		NR_CNE_IBR11	Con respecto a las acciones que la CNE estuvo realizando, según mencionó su jerarca, estuvieron enfocadas en monitorear el estado del tiempo en coordinación con el IMN, realizar inspecciones técnicas de campo, apoyo logístico, administrativo y financiero a los distintos CME, manejo de información, implementación de <i>call center</i> , gestión comunitaria de coordinación, información de albergues por <i>Waze</i> y difusión de mensajes masivos de texto enfocados a la salvaguarda de la población (NR -24A).	Vocería
Autoridad		NR_CNE_IBR12	Brenes: “Hacer el llamado nuevamente, a que las personas que estén ubicadas en zonas de riesgo, ríos, quebradas o cerca de deslizamientos deben salir por sus propios medios, y ubicarse en las casas de familiares alejados de esas zonas; comunicarse a los CME y ubicarse en los albergues que han sido planificados para la atención” (NR -24A).	Vocería
Autoridad		NR_CNE_IBR13	Brenes: “Las acciones de voluntariado tienen que estar enfocadas a la evacuación de personas que estén cerca de estos lugares; las acciones de salvamentos solo pueden ser ejecutadas por personas capacitadas que están disponibles en los centros de los comités municipales de emergencia, las	Vocería

			acciones heroicas tienen que ser desarrolladas por personal capacitado... porque si no se hace de esta manera, pueden poner en peligro la vida de muchas personas. Entonces necesitamos solidaridad enfocada a la evacuación de personas en zonas de riesgo, y dejar esas acciones especializadas en los expertos” (NR -24A).	
Riesgo	CNE_IBR	NR_CNE_IBR14	Brenes señaló la operación de ingreso a Punta Burica (NR -24A).	Rescate
Contingencia		NR_CNE_IBR15	Brenes indicó la apertura de más albergues (NR -24A).	Evacuación
Riesgo		NR_CNE_IBR16	Brenes hizo un breve repaso de la trayectoria del huracán Otto en el país. También indicó que el reporte de incidencias iría en aumento exponencial según avanzaran las horas, por lo que coordinaron con los diferentes comités para recopilar esos datos y así “llevar el pulso de las afectaciones según se vayan dando” (NR -24A).	Vocería
Contingencia		NR_CNE_IBR17	Brenes reiteró sobre la necesidad de continuar con las acciones de evacuación de zonas de riesgo, trasladarse donde familiares en zonas seguras y/o comunicarse con los CME para ser ubicados en los albergues habilitados.	Evacuación
Contingencia		NR_CNE_IBR18	Iván Brenes generó una actualización de las alertas en el territorio nacional, de las comunidades afectadas y las comunidades aisladas, de los 28 albergues habilitados en 15 cantones los cuales llegaron a contabilizar 3108 personas alojadas.	Alertas
Orden social		NR_CNE_IBR19	Iván Brenes indicó que se intensificarían las acciones de atención a las personas damnificadas durante la emergencia que se venía atendiendo desde el 16 de noviembre. Además, actualizó el número de comunidades afectadas e hizo mención de la movilización de 5502 personas en 50 albergues.	Evacuación
Orden social		NR_CNE_IBR20	Brenes recalcó que las acciones se iban a enfocar al mantenimiento del personal de la CNE para labores de coordinación con los CME, así como el fortalecimiento de las valoraciones técnicas en las regiones impactadas por el huracán.	Vocería
Riesgo		NR_CNE_IBR21	Brenes indicó que se estaban realizando sobrevuelos sobre las zonas afectadas, intensificando las tareas de búsqueda de personas desaparecidas, así como restituyendo los servicios de agua y electricidad.	Rescate
Orden social		NR_CNE_IBR22	Brenes mencionó que se estaba habilitando el paso en las vías de acceso y fortaleciendo la ayuda humanitaria	Vocería

Fuente: Elaboración propia

Anexo No.13_ Pronunciamientos del gabinete presidencial, según categoría teórica y categoría operativa en La Nación

Orden social	CNE_IBR	LN_CNE_IBR01	El presidente ejecutivo de la CNE, indicó para la edición del periódico LN del miércoles 23 de noviembre, los daños en 1183 casas, 32 carreteras y dos diques: el de Río Claro (Golfito) y Estrada (Matina). También reseñó las 613 personas que permanecían en siete albergues, localizados en Golfito, Corredores y Matina (LN-23A).	Daños
Orden social		LN_CNE_IBR02	El presidente ejecutivo de la CNE, indicó para la edición del periódico LN del miércoles 23 de noviembre, los daños en 1183 casas, 32 carreteras y dos diques: el de Río Claro (Golfito) y Estrada (Matina). También reseñó las 613 personas que permanecían en siete albergues, localizados en Golfito, Corredores y Matina (LN-23A).	Daños
Autoridad	MSP_JJA	LN_MSP_JJA01	Juan José Andrade, quien además de viceministro era el director de Fuerza Pública, “enfaticó que, para contrarrestar saqueos, se coordinó con el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Fiscalía para que atiendan con celeridad los hechos delictivos. Agregó que están dando especial vigilancia a Parismina, Pacuare y Tortuguero” (LN-23A).	Vocería
Orden social	MSP_GMV	LN_MSP_GMV01	Las instituciones de primera respuesta habían tratado durante la noche del jueves 24 de verificar informes sobre personas desaparecidas en Bagaces y Upala. Sobre esta situación, el ministro Mata “dijo que no podía confirmar ni descartar las versiones, pues no había sido posible llegar a los lugares donde habrían ocurrido los hechos” (LN-24A).	Rescate

Fuente: Elaboración propia