

**CUADRO No.2**  
**RESUMEN DE ANALISIS DE CONDICIONANTES, DEFICIENCIAS**  
**Y POTENCIALIDADES PARA LA PROMOCION DE PMP**  
**A NIVEL REGIONAL**

AREA	CONDICIONANTES	DEFICIENCIAS	POTENCIALIDADES
Políticas	Escasez general de recursos económicos	Baja pronzación de PyM en Agenda Política	PMP está ya insertado en algunas políticas de desarrollo sectorial, regionales
	Frecuentes cambios en ambito político directivo	Ausencia de Política Regional clara en PMP	Incipiente interés en PyM a nivel decisono
	Consolidación del proceso de integración regional (SICA)	Políticas regionales sin recursos asignados	Existencia de organismos y promoción internacionales en la región, en PMP
	Participación desigual de países en proceso regional de PMP	Baja participación de la sociedad civil en decisiones regionales	Alta prondad asignada al Desarrollo Sostenible, Gestión Ambiental y Ordenamiento Termtoral a nivel regional.
	Amenazas y vulnerabilidades diferenciadas y cambiantes	Intervención no coordinada de asistencia internacional	Decisión de elevar impacto social en proyectos regionales PMP
	Amenazas y vulnerabilidad crecientes	Poco intercambio de experiencias en PMP	Institucionalidad creada para PMP

			Decisión de actuar, de manera participativa, con estructuras locales
--	--	--	----------------------------------------------------------------------

AREA	CONDICIONANTES	DEFICIENCIAS	POTENCIALIDADES
Institucional		Baja inserción CEPREDENAC en ámbito regional	Proceso paulatino de fortalecimiento de CEPREDENAC
		Capacidad de CEPREDENAC no es suficiente para promoción de PMP	Existencia de Organismos Científicos en investigación/acción en proyectos regionales
		Poco impacto a nivel local de proyectos regionales de PMP	Existencia de experiencias en PMP a nivel regional
Conceptual / Estratégico		Prioridad asignada a acciones de Respuesta	

### 3.3. Posibilidades de Acción a nivel Regional frente a las Deficiencias Encontradas

En el Cuadro No 3 se resumen las posibilidades de acción a nivel regional frente a ciertas de las deficiencias encontradas (ver Cuadro No 2), distinguiendo entre el tipo de acción, sus objetivos, sus beneficiarios y los instrumentos concretos de implementación

### CUADRO No.3

#### POSIBILIDADES DE ACCION A NIVEL REGIONAL

QUE	PARA QUE	PARA QUIEN	COMO
Aumentar sensibilización a diferentes niveles en torno a PMP	Inclusión PyM en políticas de desarrollo regional (integral y sectoral)	Consejos de Ministros, Comité Consultivo Sociedad Civil	Diseñar estrategia de sensibilización; facilitar información, presentación del proyecto de eventos regionales; inclusión de FEMID en políticas de Desarrollo Regional (ALIDES, TRIS, etc.)
Apoyar la definición de una política regional en PMP a nivel local	PMP local pase a ser política regional en el marco de la misión institucional de CEPREDENAC	CEPREDENAC SG-SICA Comisiones Nacionales de CEPREDENAC (ONG's)	Diseño Estratégico (Asesoría) Diseño Sistema Monitoreo y Evaluación
Fomentar un intercambio de experiencias y conocimiento con referencia a las opciones en PMP (Local)	Aumentar el conocimiento de opciones y evitar errores y duplicidades	ONG's Actores relacionados	Talleres Técnicos y Difusión
Fortalecer la coordinación de acciones (potenciales / existentes) con instituciones internacionales y regionales	Complementariedad de la acción institucional regional	Actores Internacionales y Regionales ONG's	Talleres de Discusión y Difusión

#### 4. ESQUEMAS REGIONALES IMPLEMENTADOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES EN LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN

Dentro del marco de la región centroamericana, desde la mitad de la década de los 80s en adelante, se han impulsado, desde algunas agencias internacionales, esquemas de capacitación particularmente en el área de los *preparativos* y la *respuesta*. Es solamente en la década de

---

los 90s que se impulsan unos pocos proyectos ubicados en la temática de la prevención y la mitigación, otra vez promovidos por organismos internacionales

#### 4.1 LA RESPUESTA Y LOS PREPARATIVOS

- a) Desde 1986 en adelante, la OPS - Programa de Preparativos para Desastres, a través de su oficina regional en San José, Costa Rica, y en colaboración con los Ministerios de Salud en los distintos países, impulsa un amplio y continuo programa de capacitación en **Preparativos en Instalaciones de Salud** (hospitales en particular). Durante la presente década, la OPS diversifica sus esquemas de capacitación o educación impulsando un trabajo con los Ministerios de Relaciones Exteriores en el área de la **gestión y coordinación del socorro internacional**; sistema SUMA (Manejo de Suministros) para ayudar en la selección y clasificación de la ayuda material internacional; **reformas curriculares** en las Universidades (Facultades de Salud), y capacitación en el área de la **participación de la mujer** en el manejo local de emergencias
- b) La OFDA/AID, también desde el último quinquenio de la década pasada, impulsa una serie de cursos de **Capacitación de Capacitadores** en el área de la **respuesta** a desastres. Por su intervención ayuda en fortalecer instituciones o instancias como la Escuela de Capacitación ligada al COPECO en Honduras, el CONE en Guatemala y el Centro Operativo de Emergencias (COE) en Costa Rica
- c) La Cooperación Italiana, a raíz del terremoto de San Salvador en 1986, y el trabajo que promueve en comunidades afectadas por el evento, estimula junto con la OPS/OMS y con la colaboración de otros organismos internacionales, la

---

preparación, entre 1989 y 1991 de una *Guía para la Organización Local para Situaciones de Emergencia*, el primer documento comprensivo sobre el tema, el cual será utilizado en la región en diversos esquemas de capacitación. Sirvió para difundir y popularizar la elaboración de *mapas del territorio, riesgos y recursos*.

#### **4.2 LA PREVENCIÓN Y LA MITIGACIÓN**

En el Anexo 3 se resume la información básica recogida sobre los pocos esquemas regionales de fortalecimiento implementados en Centroamérica en el área de la prevención y la mitigación. En el Cuadro No 4 se presenta una síntesis de esta misma información. La definición de un "esquema regional" descansa sobre la noción de un proyecto implementado en varios países, con objetivos y metodología en común (o modificada, con base en las experiencias de un proyecto piloto). En adelante, nos limitaremos a complementar la información presentada en el Anexo y Cuadro, haciendo algunas observaciones pertinentes sobre objetivos, cobertura, metodología y resultados

##### **1. Los Esquemas de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá**

Este proyecto fue llevado a cabo, originalmente, en Costa Rica, y posteriormente con modificaciones a raíz de la experiencia piloto en los otros países de la región. Sobre el esquema es importante destacar que

- a A pesar del uso de los términos prevención y mitigación, la capacitación fue dirigida principalmente al área de los

---

*preparativos* (organización de comités locales, manejo de albergues, evaluación de capacidades y vulnerabilidades, etc.); y en las formas de disminuir los impactos negativos una vez sucedidos los eventos.

- b. Fue dirigido, particularmente, a comunidades *rurales*.
- c. Basado en un documento guía (conceptual y práctico), la metodología consistía, esencialmente, en *talleres de capacitación* de uno o dos días con actores locales, sin un proceso posterior de seguimiento. No se conocen los resultados de las evaluaciones posteriores de la experiencia.

## 2. El Proyecto FLACSO - IDRC: Comunidades Urbanas Vulnerables.

- a) El proyecto, dirigido directamente al problema de la gestión del riesgo, se concibió tanto para arrojar resultados directos en las comunidades, como para *diseñar y probar metodologías participativas*.
- b) En cuanto a la selección de comunidades, se intentó incorporar una variedad que reflejaba *diferentes realidades* (sociales experienciales, organizacionales, etc), para así aprender sobre los problemas de intervención en contextos diferenciados
- c) Se incorporaron comunidades con *organizaciones existentes*. No se pretendía crear o fomentar organizaciones específicas

- 
- d) El proyecto, en su contenido sustantivo, trabajaba en el área de la **educación, capacitación, conciencia y acceso a información**, en torno al análisis y negociación de condiciones de riesgo. **No podía ofrecer soluciones definitivas** a los problemas encontrados.
  - e) El proceso de investigación - acción fue llevado a cabo durante un período de 4 y 8 meses continuos.
  - f) No se ha podido dar seguimiento al proyecto, ni someterlo a un proceso sistemático de evaluación.

**3. Fortalecimiento Institucional de los Sistemas Locales de Prevención de Desastres en América Latina, de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.**

- a) El proyecto está dirigido, en primera instancia, a instituciones / organizaciones / organismos locales tanto gubernamentales, como de la sociedad civil, y planeado para tener un **impacto multiplicador** en comunidades y población
- b) Se ubica en el área de la **Gestión del Riesgo**, estableciendo una clara relación con las problemáticas de **la gestión ambiental, el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial.**
- c) Aún cuando se fundamente en la actividad de Capacitación de Capacitadores, contempla el seguimiento de la capacitación de actores locales en el terreno

- 
- d) La selección de las zonas o áreas beneficiadas tomará en cuenta: la existencia de **vulnerabilidades crecientes** en **áreas de expansión** poblacional y económica rápidas; zonas de suficiente tamaño para que incluyan tanto las **áreas potencialmente afectadas** por desastres, como las **zonas en que las amenazas se generan**, cuando se trata de aquellas generadas socialmente
  
  - e) Los instrumentos metodológicos se han diseñado específicamente, basado en la sistematización de los resultados de investigaciones llevadas a cabo durante los últimos cinco años.
  
  - f) Los instrumentos pueden ser utilizados por otras instituciones como **base de otros esquemas de capacitación**.



---

## CUADRO No.4

### RESUMEN, ESQUEMAS DE FORTALECIMIENTO LOCAL IMPLEMENTADOS EN CENTROAMÉRICA

(ver página 31)

#### 4.3 LECCIONES APRENDIDAS DE LOS ESQUEMAS DE PMP IMPLEMENTADOS A NIVEL REGIONAL: SINTESIS

En el Cuadro No 5, se sintetizan las lecciones más importantes derivadas del limitado número de esquemas regionales de PMP implementados y resumidos en el Cuadro No 4 y Anexo 3

## CUADRO No.5

### LECCIONES APRENDIDAS CON ESQUEMAS REGIONALES DE PMP

LECCION	CASO - ESQUEMA
<b>I. GLOBALES</b>	
1 Existen pocos esquemas fundamentados en un reconocimiento de la relación PyM con los objetivos del desarrollo sectorial regional, etc	Análisis Global
2 Se ha trabajado con micro unidades, como comunidades, hospitales o escuelas, pero no tanto con organizaciones, estructuras o sistemas locales	Análisis Global
3 Existe una necesidad de diseño adaptación y difusión de metodologías participativas apropiadas al área de PyM en particular	Análisis Global

4 Logros se concretan con una presencia larga de los interventores externos y su legitimidad frente a los actores locales	Análisis Global
<b>II. ESPECIFICAS</b>	
1 Diferencias estructurales en contextos locales exigen estrategias de intervención distintas aún en función de lograr el mismo objetivo	Proyecto IDRC/FLACSO: Comunidades Urbanas Vulnerables
2 Se puede crear una demanda o aceptación de intervención nueva si el método de, y los actores de la intervención son apropiados	Proyecto IDRC/FLACSO: Comunidades Urbanas Vulnerables
3 No es necesario, y en general no es factible, buscar crear organizaciones nuevas para PMP. Se requiere una organización local existente con la cual trabajar	Proyecto IDRC/FLACSO: Comunidades Urbanas Vulnerables
4 Todo proyecto debe tener provisiones para un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento a posteriori.	FICR: Proyecto Comunitario Proyecto IDRC/FLACSO: Comunidades Urbanas Vulnerables

## II. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTION DE LOS RIESGOS Y DESASTRES EN COSTA RICA.

En el presente capítulo pretendemos ofrecer un resumen de las instituciones, sus relaciones y su que hacer en el campo de los riesgos y los desastres a nivel nacional. Distinguiremos entre aquellas instituciones con un claro mandato, legal o administrativamente constituido, en el campo indicado, y aquellas que por sus propias características y áreas de competencia se han relacionado con, o tienen relevancia y potencialidad para esta área de acción

Sin embargo, aquí se requiere de una advertencia inicial. Así, en la medida de que el problema de riesgo y desastre y los factores que lo condicionan tiene sus

---

raíces en múltiples esferas de la naturaleza y la sociedad; y la problemática es, por sí, definida en forma compleja, intersectoral e interdisciplinaria, el rango de instituciones u organizaciones que tengan relevancia para ella es casi ilimitada, cubriendo el espectro de la institucionalidad "nacional". En virtud de esto, nos concentraremos en aquellas instancias de mayor peso gestor, coordinador o impulsor, con preferencia para aquellas relacionadas con o relevancia para la gestión de la prevención y mitigación a nivel local.

## 1. EL ORGANISMO OFICIAL. LA COMISION NACIONAL DE EMERGENCIAS (CNE).

Posterior a la creación de la Oficina de Defensa Civil en 1964, la primera dependencia gubernamental encargada de gestión de los desastres, el gobierno promueve, en 1969, la primera Ley Nacional de Emergencias, la cual establece la Comisión Nacional de Emergencias como ente rector y coordinador de las actividades relacionadas con la *respuesta* y la *reconstrucción* post-impacto. La prevención y la mitigación *no se contemplan en esta primera Ley*, y no aparecerán explícitamente en la fórmula y legalidad de la Comisión hasta entrada la década de los 90s. Entre 1969 y la presente, se han presentado varias modificaciones legales que han variado los objetivos, aspectos administrativos y financieros de la CNE. Reformas o ajustes han servido para vanar con cada cambio de administración, la estructura interna de la institución.

Hoy en día, existen tres proyectos de ley frente a la Asamblea Legislativa que apuntan a cambios en la CNE. Sus pretensiones apuntan, caricularmente, a *fortalecer el papel de la CNE en la prevención y la mitigación y de fortalecer sus formas de financiamiento*. La explicación de la función de la CNE en la prevención y la mitigación aparecen hoy en día en el primer *Plan Nacional de Emergencias*, aprobado en 1993, y en un nuevo *Reglamento de Emergencias Nacionales* de la Institución, aprobado en 1996

---

## 1.1 Estructura Interna de la CNE.

La CNE está encabezada por un Presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo y con funciones predominantemente políticas. El que hacer diario, las actividades sustanciales y administrativas son dirigidas por un Director Ejecutivo.

La Junta Directiva de la institución, el máximo órgano decisorio, está compuesto por representantes de los Ministerios de Salud; Vivienda y Asentamientos Humanos; y Obras Públicas y Transportes. La CNE está, oficialmente, ligada a este último Ministerio. Además, cuenta con representantes de varios Organismos Autónomos del Gobierno Central Incluyendo: la Caja Costarricense de Seguro Social; el Instituto de Desarrollo Agrario, el Banco Central; el Consejo Nacional de Producción; y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Finalmente, la Cruz Roja Costarricense tiene representación en la CNE.

Dentro de las dependencias de la CNE, se cuenta con cuatro de relevancia directa para la prevención, mitigación y los preparativos el *Departamento de Prevención y Mitigación*; el *Departamento de Educación e Información*; y el *Departamento de Operaciones*, todos órganos de la Dirección de Emergencias. Y, la *Contraloría de Unidades Ejecutoras*, ligada directamente a la Dirección Ejecutiva, la cual controla acciones definidas como de urgente necesidad que se ejecutan con los fondos de emergencia.

El financiamiento de la CNE está asignado en el Presupuesto Ordinario del Gobierno. En 1996 sumaba a unos 440 millones de colones (\$2 millones, aproximadamente). Además, cuenta con un *Fondo Especial para Emergencias*, un fideicomiso para uso exclusivo durante condiciones de Emergencia. En la actualidad, la CNE cuenta con un poco más de cien funcionarios y administrativos. Hace cuatro años disponía de un presupuesto anual de cerca de \$5

---

millones y un "staff" de más de 250. La reducción sufrida se debe a cambios en la forma de financiamiento dictados por la Sala Constitucional, los cuales redujeron substancialmente el financiamiento operativo disponible. Además del presupuesto regular, la CNE es recipiente de donaciones de organismos nacionales e internacionales para actividades y proyectos específicos. Donaciones recientes se han recibido de CEPREDENAC y DHA - Ginebra.

## 1.2 Las Estructuras Descentralizadas de la CNE.

La CNE, como tal, no cuenta con una representación permanente en las distintas regiones y zonas del país, contando con ocho Oficiales de Enlace que se despliegan hacia, y mantienen contactos permanentes con las distintas regiones, particularmente en lo que se refiere al manejo de Emergencias.

Por Ley, la Comisión tiene la prerrogativa de crear las Comisiones Regionales y Locales de Emergencia que dicta necesarias. Hoy en día existen cuatro Comités Coordinadores Regionales, compuestos por representantes de las instituciones estatales con injerencia en la región, y representantes de ONG's en algunos casos. La organización local tiene como base fundamental, pero no exclusiva, los cantones o municipios. La gran mayoría de los cantones ya tienen establecido un Comité Local.

El financiamiento, grado de éxito y estabilidad de los distintos Comités es muy variable, dependiendo de los grados de iniciativa, la priorización que se hace del problema de riesgo, y los recursos económicos y humanos con que cuentan.

---

### 1.3 La Articulación Externa: La Institucionalidad Ampliada.

Más allá de la membresía directa de la CNE, concretada en los integrantes de su Junta Directiva, la Comisión se articula y se coordina con un amplio espectro de instituciones estatales, instituciones científico - técnicas, ONG's y otros. Esto se institucionaliza a través de dos instancias o mecanismos:

- a El **Plan Nacional de Emergencias** que establece los papeles y funciones de una amplia diversidad de instancias o instituciones en la prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción.
- b Los **Comités Asesores Técnicos**, grupos de trabajo, interdisciplinarios, de representación sectorial, en áreas afines de trabajo y cumplen la función asesora y de enlace para el desarrollo de actividades de prevención, mitigación y atención de emergencias. Estos Comités existen en las áreas de: Salud, Comunicaciones, Sismología, Vulcanología, Geotecnia, Emergencias Aéreas, Espectáculos Públicos, Hidrometeorología, Ingeniería, Energía, Emergencias Tecnológicas, Materiales Peligrosos, Información Pública, Centro de Operaciones de Emergencia y ONG's

Ahora bien, más allá de los esfuerzos de coordinación de la multiplicidad de instancias estatales y civiles, la elaboración de algunos esquemas de colaboración e investigación, capacitación, etc., y un flujo de información continua, la CNE no establece las políticas ni tiene ascendencia sobre estas instituciones en cuanto a las actividades que desempeña en el área de la Gestión de Riesgos y Desastres. En este sentido, reiteramos que **no existe una Política Estatal** como tal en lo **que se refiere a la prevención y la mitigación** sino solamente en el área de la respuesta. El papel directo que la CNE ha podido desarrollar en estas áreas ha sido

---

esencialmente limitado a la producción de estudios e información (Atlas de Amenaza, Sistema de Información Geográfica, etc.); y a emitir ciertos controles sobre desarrollos en áreas de riesgo o normatividad en cuanto a prácticas de construcción dentro del sector público

A nivel local o zonal, la actividad de Capacitación desplegada por la CNE se ha limitado, esencialmente, al área de la *respuesta* y los *preparativos*.

En suma, a pesar de unos esfuerzos y proposiciones recientes tendientes a dinamizar el papel de la CNE en la prevención y la mitigación (ver apartado 2), y su rol como incentivador de transformaciones en esta área, gran parte de la actividad posible o realizada es o será producto de una suma de instituciones "independientes" de gobierno o sociedad civil

Los esquemas identificados con un componente esencialmente de desarrollo o fortalecimiento local de la capacidad de acción en el área de prevención, mitigación y preparativos, se tratan en el siguiente apartado de nuestro informe. Antes de examinar estos esquemas, es necesario brevemente comentar el involucramiento institucional en esquemas de prevención, mitigación y preparativos cuyo marco de referencia es, en general, nacional aún cuando tengan obvias repercusiones a nivel local. Sin embargo, no son planteadas *per se* desde una perspectiva de fortalecimiento, participación o gestión local

1. **Ministerio de Obras Públicas y Transportes.** Desarrolla actividades de dragado de ríos y de construcción y mantenimiento de diques de protección contra inundaciones y deslizamientos, actividades pertinentes a la resolución de problemas de derrumbes e inestabilidad de cortes transversales en carreteras.

- 
2. **Ministerio de Salud y Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).** Tiene oficinas permanentes relacionadas, particularmente, con la *atención de emergencias*. La CCSS, con el apoyo de la OPS - Programa de Preparativos en Desastres, ha desarrollado un programa continuo durante los últimos 10 años en el área de los *preparativos hospitalarios*. Además, desde 1986 hasta la fecha, ha instrumentado un *Programa de Reestructuración Antisísmica* de varias de sus instalaciones (hospitales y clínicas).
  
  3. **Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).** Cuenta con un Centro de Emergencias, dedicado al problema de emergencias en el sector de energía y telecomunicaciones. A través del Departamento de Geología desarrolla un trabajo permanente en el área de *vigilancia sísmica y geotectónica*. Mantiene una constante labor en cuanto a la seguridad estructural de sus instalaciones. Y, recientemente, ha estimulado un análisis y práctica ligado al *Desarrollo Sostenible*, particularmente relacionado al problema de el *Manejo de Cuencas y del Recurso Agua*.
  
  4. **La Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).** Ha gestionado e implementado esquemas de canalización y dragado de ríos y de construcción de diques para proteger las zonas inundables de la ciudad de Limón.
  
  5. **Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).** En casos particulares han desarrollado proyectos de *reubicación de viviendas* o comunidades bajo riesgo. Después del huracán César en 1996, han emprendido estudios pertinentes



---

al traslado de poblaciones enteras en el sur del país. Tienen la potestad de vigilar y aprobar el **desarrollo de Planes Reguladores a nivel Cantonal** los cuales deben garantizar una planificación del uso del suelo que garantice la seguridad ciudadana, lo cual incluye una consideración del riesgo. Esto, regido por la **Ley de Planificación Urbana**, la cual establece, entre otros, zonas de control especial en áreas de inminente peligrosidad; establece como zonas especiales aquellas demarcadas como inundables y peligrosas; e instituye la seguridad como uno de los factores a tener en cuenta en la planificación del territorio.

Más allá de las instituciones arriba indicadas, existen una suma de otras instituciones las cuales, en principio, deben ser interlocutoras importantes en la prevención y mitigación, pero que hasta la fecha han jugado un papel tenue o efímero. Un factor explicativo se asocia con la forma en que “desastre” en el país todavía se liga popularmente con el problema de **la respuesta humanitaria**. Una perspectiva más amplia, ligada al problema de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible es todavía **incipiente** y no se ha compenetrado con las funciones de instituciones relacionadas con estas problemáticas

Entre las instituciones que deben involucrarse directamente con la prevención y la mitigación, se pueden contar, en particular con:

- El Ministerio de Planificación y Política Económica.
- El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería.

## 2. RESUMEN DEL ANALISIS DE CONDICIONANTES, DEFICIENCIAS Y POTENCIALIDADES (CDP) PARA LA PROMOCION DE PMP EN COSTA RICA.

En el Cuadro No 6 se presenta un resumen del análisis CDP para el caso de Costa Rica.

**CUADRO No.6**  
**RESUMEN DEL ANALISIS CDP CON REFERENCIA AL**  
**FORTALECIMIENTO DE ESTRUCTURAS LOCALES: COSTA RICA**

CONDICIONANTES	DEFICIENCIAS	POTENCIALIDADES
Estructura política administrativa es altamente centralizada	Mucha legislación pertinente al problema de PMP no se acata ni se instrumenta.	Fuerte disposición de la Comisión Nacional de Emergencias hacia PyM.
Municipios tienen poca capacidad de gestión y planificación en general	Existe poca conciencia o conocimientos sobre el problema de la prevención y la mitigación entre las instituciones que promueven el desarrollo sectorial, ambiental o territorial.	Impulso de nueva legislación fortaleciendo la PyM de desastres.
Cambio de estructuras políticas y decisiones son de corto plazo	Existen celos institucionales en cuanto a la relevancia e integralidad de los componentes PMP.	Disposición hacia lo local y lo participativo por parte de autoridades gubernamentales.
No existen niveles intermedios zonales de gestión funcionales y eficaces	Poca experiencia en PMP con enfoque integral y multidisciplinario.	Diversos proyectos implementados y planificados en el área de PMP
El proceso de descentralización es débil	No existe una legislación integral adecuada en el campo de la PyM	Existencia de instituciones, organizaciones e individuos con experiencia en la implementación de esquemas de PyM.
Los niveles y organizaciones locales son en general politizadas		Alta conciencia de riesgo en algunas regiones.
Existe baja credibilidad en el que hacer gubernamental en general		Municipios con financiamiento creciente y presión para hacer planes reguladores del ordenamiento local.

El país pasa por una crisis económica que sirve para pronzar problemas de interés para la población y sus organizaciones, que no necesariamente incluye el problema de nesgo		Existencia de numerosas organizaciones de la sociedad civil.
		Alto perfil de desarrollo sostenible, problema ambiental y ordenamiento territorial.

### 3. ESQUEMAS DE FORTALECIMIENTO Y PROMOCION DE LA PREVENCIÓN, MITIGACION Y PREPARATIVOS PARA DESASTRES A NIVEL LOCAL.

#### 3.1 Comentarios Globales sobre los Esquemas.

En el Anexo 3 se resume la información recabada sobre esquemas de promoción locales implementados durante los últimos seis años en Costa Rica. En el Cuadro No 7 se presenta una síntesis de esta misma información. Resumiendo y proyectando la información explícita contenida en el Anexo y Cuadro, se puede llegar a las siguientes conclusiones generales:

- 1 Existe una **diversa participación institucional** en la promoción de los esquemas, incluyendo Organismos Gubernamentales, ONG's, Asociaciones Civiles e Instituciones Eclesiáles.
- 2 La gran mayoría de los esquemas aún privilegian el área de **los preparativos y respuesta** a desastres; o, en general, o para casos específicos (incendios, por ejemplo).
- 3 La prevención y la mitigación, como componentes de la gestión del riesgo, tienen una **baja representatividad** en los esquemas identificados, aún cuando comienzan a surgir muy recientemente.

---

una serie de actividades apuntadas en esta dirección. Estos toman dos formas:

- a) Proyectos organizados en torno a la problemática ambiental y del desarrollo sostenible, los cuales **no incluyen explícitamente mayor consideración de la prevención y la mitigación, pero que por la problemática que tratan tienen clara relevancia** para estas áreas de acción (ver esquemas 11, 12 y 13).
  - b) Proyectos ligados a y estimulados por la Comisión Nacional de Emergencias pretendientes a fortalecer su participación y presencia en el área de la prevención y la mitigación (ver esquemas 3 y 15) Estos esquemas, a ser promovidos con financiamiento externo, contrastan con la labor permanente o eventual de la CNE hasta el momento a nivel regional y local, en el área de los preparativos para desastres (ver esquemas 2, 4, 5, 8, 9) financiados con fondos regulares de la institución.
- 4 Los esquemas implementados por instituciones gubernamentales, o similares, tienden a **no incorporar activamente organizaciones locales de base, ONG's, etc** Por lo contrario, los esquemas estimulados por organizaciones de la sociedad civil son más participativos en este sentido, tanto en la esfera de la implementación, como en cuanto a los beneficiarios de los proyectos
  - 5 Entre las instancias organizadas locales, **el municipio**, que debe ser el punto de articulación de la organización, promoción y representatividad local, **ha recibido poca atención** en los esquemas Una parte de la explicación de esto puede descansar en una apreciación de que el municipio es demasiado susceptible a la politización y la ineficiencia.

- 
6. Los esquemas o proyectos implementados son, en general, puntuales o eventuales, con la excepción del trabajo de la CNE con los Comités Regionales y Locales de Emergencia. Por consiguiente, **no existe una opción real de sostenibilidad y permanencia**. Sin embargo, dentro de los esquemas aparecen algunos casos aleccionadores, por establecer principios de continuidad, coordinación, generalización, etc., a saber:
- a) El esquema promovido por la CNE y CEPREDENAC en los cantones de Turrialba y Jiménez (esquema 3), por la **integralidad** del planteamiento, la pretensión de ayudar establecer **un sistema local multiinstitucional** y el concepto de **proyecto piloto** que pudiera ser objeto de implementación futura más generalizada.
  - b) El Sistema de Coordinación establecido por varias ONG's y el planteamiento de una política y estrategia en común, coordinado con la CNE y el Plan Nacional de Emergencias (esquema 4)

### **CUADRO No.7**

RESUMEN, ESQUEMAS DE FORTALECIMIENTO LOCAL IMPLEMENTADOS  
EN COSTA RICA  
(ver página 43 a la 45)

#### **3.2 LECCIONES PARTICULARES APRENDIDAS CON LA IMPLEMENTACION DE LOS ESQUEMAS.**

En general, los informes finales de los proyectos o esquemas implementados no prestan mayor atención a la sistematización de las lecciones aprendidas, a diferencia de los resultados logrados con la intervención. De un análisis de los esquemas, sin embargo, las siguientes lecciones pueden derivarse

- 
- a) Existe una necesidad de involucrar activamente a actores locales como sujetos de los procesos de transformación buscados.

Casos: Proyecto de Prevención de Incendios Forestales: Visión Mundial; Proyecto de Vigilancia de Cuencas: CNE; Proyecto de Comunidades Urbanas Vulnerables: IDRC / FLACSO.

- b) A pesar de que el interés de comunidades y organizaciones locales en participar en esquemas, está condicionado por su percepción de un beneficio concreto en términos de la resolución de problemas; la experiencia muestra que es posible trabajar en fortalecer organizaciones y en aumentar su capacidad de autoanálisis, identificación y negociación de soluciones sin apuntar o lograr con el proyecto la resolución de problemas particulares (aún cuando esto se de como continuidad del proceso incitado).

Caso: Proyecto de Comunidades Vulnerables; IDRC / FLACSO

- c) Un estímulo para emprender, e incentivación para participar en esquemas de PMP está dado por el impacto de eventos recientes en las zonas propuestas para la intervención.

Casos. Proyecto de Control de Riesgo en Tumalba y Pejibaye CNE / CEPREDENAC, Proyecto Comunidades Urbanas Vulnerables: Comunidad de Corazón de Jesús, San José IDRC / FLACSO

---

### III. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTION DEL RIESGO Y DESASTRES EN PANAMA

#### 1. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL (SINAPROC).

##### 1.1 La Estructura Global de SINAPROC

El SINAPROC, creado en 1982, constituye el organismo oficial del Gobierno de Panamá en el área de los desastres. Por Ley, le corresponde *"ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o de la naturaleza pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social"*. En esencia, SINAPROC se establece como un ente coordinador autorizado *"para solicitar y gestionar el apoyo de todas aquellas instituciones que por sus objetivos y características, se requieran en servicio"*

Hoy en día, frente a la baja capacidad de ejecución y limitados recursos con que cuenta el Sistema, se ha presentado un Proyecto de Ley para la creación del Instituto Nacional de Protección Civil, como entidad autónoma del Estado, con patrimonio propio y autonomía en su régimen interno. El ámbito de acción del Instituto serían todas las funciones relativas a la prevención, mitigación, disminución o anulación de los efectos que la acción del hombre, la tecnología o la naturaleza puedan provocar

Antes de la intervención Norteamericana en el país en 1989, el SINAPROC tuvo un muy bajo perfil y poco personal. Desde esa fecha y particularmente durante los últimos 3 años, ha tendido a tener un proceso rápido de crecimiento y de desarrollo de sus instancias internas y descentralizadas. Dotado con un presupuesto de cerca del millón de dolares anuales, el SINAPROC hoy en día, cuenta con cerca de 120 empleados, funcionarios y administrativos

---

El máximo órgano ejecutivo del Sistema, comprende el **Consejo Nacional de Protección Civil**, presidido por el Ministro de Gobierno y Justicia y compuesto por representantes de distintos organismos estatales.

La Institución cuenta con una **Dirección General** (y Director General), once **Direcciones Provinciales** (la provincia de Panamá cuenta con dos) y **Direcciones Municipales**, presididas éstas dos últimas por los Gobernadores y Alcaldes, respectivamente. Estos niveles descentralizados son de relativamente reciente impulso y formación (post 1990).

Las funciones primordiales de SINAPROC se han ubicado en la **coordinación de la respuesta** durante momentos de crisis o emergencia. Esta coordinación se facilita por la existencia de un **Grupo interinstitucional** compuesto por Coordinadores de Protección Civil nombrados en las instituciones estatales de nivel nacional con función y papeles que jugar en este campo.

Los más importantes colaboradores de este Grupo comprenden el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Salud, el INTEL (Telecomunicaciones) y el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación

El instrumento político / normativo más importante para la Institución lo comprende el **Plan Nacional de Emergencias**, documento de uso interno, fundamentado en los Planes de Contingencia elaborados por los entes oficiales miembros del Grupo Interinstitucional y aquellos elaborados por las Direcciones Provinciales. Más allá de la ayuda prestada por otras dependencias oficiales durante momentos de crisis, el SINAPROC cuenta con su propio voluntariado, y se coordina con instituciones de respuesta como son los Bomberos y la Cruz Roja Nacional.



---

Además, SINAPROC mantiene cercanas relaciones con institutos universitarios (de Geociencias, en la Universidad de Panamá; y la Universidad Tecnológica), dedicadas principalmente al análisis de amenazas.

En general, SINAPROC puede ser considerado como un Sistema en *formación y consolidación*, proceso básicamente iniciado durante el período posterior a 1990, y fundamentalmente después de 1994.

## **1.2 La Prevención, la Mitigación y los Preparativos.**

SINAPROC fue creado, y es legislativamente dotado para operar en el área de la respuesta. Sus funciones en la prevención y la mitigación no son claramente especificadas hasta la fecha. Por otra parte, ninguna otra instancia estatal está facultada, por Ley, para ingerir en estas áreas, con la excepción de las municipalidades por su injerencia en la planificación del uso del suelo y en los permisos de construcción; e instituciones como el Ministerio de Obras Públicas y la Caja de Seguro Social que sectorialmente se involucran en actividades propias de sus carteras, de relevancia para la seguridad ciudadana (ver apartado 2)

Frente a esta situación, es claro que la actividad en la prevención y la mitigación es extremadamente limitada y tenue. Ni SINAPROC ni otras dependencias estatales han avanzado mucho al respecto hasta la fecha, aún cuando a nivel del análisis de amenazas y zonas de riesgos en el país, se han logrado significativos avances a través de las Universidades del país.

Una parte de esta situación puede explicarse por lo reciente de la consolidación y expansión de SINAPROC, posterior a 1990. Hasta esa fecha el dominio de la atención a la respuesta era casi total, con un SINAPROC de expresión mínima y donde gran parte de la atención de emergencias fue controlado desde Acción Cívica, un

---

brazo de las FF.AA. que desapareció con la intervención Norteamericana en 1989 Otro componente de una explicación global podría descansar en una apreciación de que Panamá, a pesar de numerosos incidentes de inundaciones y conflagraciones, en particular, no es muy propenso a los desastres. La ausencia de grandes eventos sísmicos, volcánicos o por huracanes tiende a posponer una consideración de la problemática de desastre; y de la necesidad de la prevención y mitigación. El sismo sufrido en Bocas del Toro en 1991 ayudó a sensibilizar al país y a las autoridades en cuanto a otros factores de riesgo y de la necesidad de un esfuerzo más concertado en la gestión.

Paulatinamente, sin embargo, se tiende a introducir cambios impulsados desde la Dirección General de SINAPROC. Dos expresiones de esto son de importancia.

Primero, la creación en 1995 de un **Departamento de Prevención y Mitigación**, dentro de la Dirección Técnica de la institución. Aún cuando todavía el desarrollo del Departamento es incipiente, y ha sido concentrado en el contexto y coordinación con organismos científico - técnicos dedicados al estudio de las amenazas, la intencionalidad de ampliar su espectro de acción es obvio.

Segundo, se trabaja a favor de la introducción de la problemática de los desastres y la gestión del riesgo en los **Planes Nacionales de Desarrollo Provinciales y Municipales**, en gestión. Hasta el momento, todo está en una etapa de gestación. El nivel comunitario ha sido objeto de poca atención a la fecha.

En el área de Capacitación, SINAPROC cuenta con una **Dirección de Capacitación y Recursos Humanos**, cuya actividad se ha concentrado hasta la fecha en el área de la educación general, la respuesta y los preparativos. Entre sus actividades, el más comprensivo y ambicioso ha sido el impulso del **Programa de**

---

*Protección Civil Escolar*, en coordinación con el Ministerio de Educación, entre 1995 y 1996 (ver apartado 2, abajo).

**2. RESUMEN DEL ANALISIS DE CONDICIONANTES, DEFICIENCIAS Y POTENCIALIDADES PARA LA PROMOCION DE PMP EN PANAMA.**

En el Cuadro No.8, se presenta una síntesis del análisis de CDP para el caso de Panamá

## CUADRO No.8

### RESUMEN DEL ANALISIS CDP CON REFERENCIA AL FORTALECIMIENTO DE ESTRUCTURAS LOCALES: PANAMA

CONDICIONANTES	DEFICIENCIAS	POTENCIALIDADES
Organización coordinadora local para desastres está fijada por Ley	No está definido claramente en el marco legal los niveles responsables para prevención y mitigación	Proyecto de Ley sobre prevención y mitigación. Excelente imagen pública del SINAPROC Proyecto de integración de oficinas de Protección Civil en las dependencias estatales Existen oficinas de Protección Civil en Salud, Vivienda, Policía y Obras Públicas.
Nivel municipal integrado a desastre por Ley (22-15)	El nivel municipal no actúa de acuerdo a una normativa en la gestión de desastres	Apoyo creciente del Gobierno central. En el nivel intermedio existe el Consejo Provincial, donde existe un Director Provincial de Protección Civil.
Aún bajo nivel de conciencia de riesgo en el país	PMP ausente en programas de desarrollo.	Existencia de proyectos de desarrollo ambiental y otros con PMP
	80% de las instituciones involucradas están en preparativos y 20% en capacitación sobre preparativos de desastres	Existencia de ONG's con énfasis en preparativos y otras en PMP. Se puede integrar a nivel local la experiencia de la Cruz Roja y Protección Civil Escolar
	Débil capacidad de gestión de recursos financieros.	Existe unidad de PyM en la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil
		Existencia de grupos ambientales y apoyo de medios de comunicación social
		Creación de la Unidad de Proyectos en la estructura de Protección Civil.