

COMISION NACIONAL DE EMERGENCIA - CNE

REPUBLICA DE COSTA RICA

PRESENTACION

Como parte del diagnóstico de las Organizaciones Nacionales Para el Manejo de Emergencias en Centroamérica, se presentan a continuación los aspectos más sobresalientes del diagnóstico de la Comisión Nacional de Emergencia - CNE, de la República de Costa Rica.

El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva del Consultor Camilo Cárdenas y es producto de las entrevistas sostenidas por él con el Director Ejecutivo y varios funcionarios de la CNE, con el Sub-Director del Instituto Meteorológico Nacional, con el Director de la Escuela de Geología de la Universidad de Costa Rica, con el Director y el Sub-Director del Laboratorio de Ingeniería Sísmica de la Universidad de Costa Rica y con el Director y el Sub-Director del Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica. De igual manera el Consultor analizó diferentes documentos recibidos durante las entrevistas y otros documentos elaborados por diferentes organismos en relación con el tema de los desastres en la Región Centroamericana.

I. ASPECTOS LEGALES. INSTITUCIONALES Y FUNCIONALES DE LA CNE.

I.1. ASPECTOS LEGALES.

I.1.1. Normatividad Básica Existente.

Como consecuencia de la erupción del Volcán Irazú y la tragedia del Río Reventado, en 1.964, se crea en Costa Rica La Defensa Civil, como primer organismo nacional para la atención de emergencias de origen natural.

Pero fue en 1.969 cuando se promulgó la Ley No. 4374, denominada Ley Nacional de Emergencia, la cual estableció una Comisión Nacional de Emergencia - CNE como "organismo que será responsable del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento y reconstrucción de las zonas de desastre".

En 1.974 dicha Ley es complementada con el Reglamento de Emergencias Nacionales, expedido mediante el Decreto No. 2040 - T del mes de Agosto, con el cual se crea la Oficina de la Comisión Nacional de Emergencia, como ente responsable de las funciones planificadoras y ejecutivas de la CNE.

Mediante el Decreto No. 18353 - MOPT de Julio de 1.988 se expide el Reglamento Orgánico de la Comisión Nacional de Emergencia, con el cual se crea, entre otros, la actual Dirección Ejecutiva de la Comisión, en reemplazo de la ya mencionada Oficina de la CNE, con el encargo de administrar los programas bajo la responsabilidad de la Comisión.

En este mismo Reglamento se establece que el Poder Ejecutivo atenderá las situaciones de emergencia por medio de la Comisión Nacional de Emergencia, organismo adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Se anota que la Ley Nacional de Emergencia define responsabilidades claras para la atención de situaciones de emergencia, pero no las establece para lo relativo a la prevención, mitigación y preparación frente a estas situaciones. De ahí que las actividades en materia de riesgos naturales hayan puesto un marcado énfasis en los aspectos de respuesta, los cuales son manejados en forma centralizada por la CNE; sólo recientemente comienzan a realizarse labores de índole sectorial y preventiva.

Por estas mismas razones en el año de 1.995 se adelantó una reestructuración interna de la Comisión.

Es conveniente resaltar la vigencia en el país de otras normas que constituyen una base muy positiva para el tratamiento preventivo de algunos de los riesgos existente, a saber:

- La ley de Planificación Urbana la cual estatuye, 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;
- La Ley de Construcciones que establece regulaciones y restricciones para las construcciones;
- La Ley de Erradicación de Tugurios, la cual explicita que las infraestructuras no deben estar localizadas en áreas que ofrezcan peligro y que los materiales deben ofrecer estabilidad y seguridad;
- Código de Cimentaciones;
- Código Antisísmico en Obras Civiles;
- Ley de Aguas;
- Ley Forestal;
- Reglamento de Sustancias Tóxicas; y
- Código de Transporte de Productos Peligrosos.

I.1.2. Nueva Normatividad.

No obstante que la suma de las normas existentes otorga amplitud y flexibilidad para trabajar en todas las fases del proceso de los desastres, la percepción que existe actualmente sobre el problema a nivel nacional, conduce a la necesidad de una revisión de la legislación sobre emergencias; el objetivo sería la integración de los nuevos conceptos sobre riesgos naturales y tecnológicos, la explicitación de las responsabilidades de las diferentes entidades públicas, así como del sector privado, en los trabajos de prevención y mitigación de los riesgos y en la preparación y atención de las situaciones de emergencia; adicionalmente debería otorgarse mayor fuerza legal a la coordinación del trabajo interinstitucional en los diferentes niveles del Estado.

De acuerdo con documentos de la CNE, "hoy en día, acorde con los lineamientos integrales de manejo y reducción de desastres, propuestos por organismos especializados en la temática y con base en las investigaciones y experiencias acumuladas, se requiere una reorientación del accionar institucional para promover, mediante la coordinación de las instituciones públicas y privadas, más que la atención de emergencias, un sistema nacional de prevención y atención de desastres, donde la CNE haga efectivo su papel rector y coordinador en la estructura nacional y con ello avanzar en esta importante materia".

"Ello significa que las propuestas y programas de desarrollo que genere el Estado, en cualquier sector de la actividad nacional y en cualquier parte del territorio, se conciban bajo una visión que tome en cuenta los diversos tipos de amenaza y el grado de vulnerabilidad, punto de vista afín con los propósitos del desarrollo sostenible".

Al respecto, en el Parlamento existen dos o tres Proyectos para reformar o sustituir la Ley Nacional de Emergencia, presentados por proponentes distintos las que van a requerir, por tanto, un estrecho seguimiento en su transcurso, por parte de la CNE.

Mientras tanto, está para la firma del Presidente de la República un nuevo Reglamento para la CNE, en desarrollo de la actual legislación.

I.2. ASPECTOS INSTITUCIONALES.

I.2.1. Organización Nacional Para Emergencias.

La organización nacional para atender emergencias contempla la participación de los siguientes organismos:

- Presidencia de la República;
- Comisión Nacional De Emergencias;
- Instituciones públicas;
- Organizaciones No Gubernamentales;
- Comités Regionales, Locales, Comunales e Institucionales de Emergencia;
- Participación comunitaria.

El Presidente canaliza sus decisiones a través de la Comisión Nacional.

Esta Comisión cuenta con un Presidente designado por el Poder Ejecutivo entre sus representantes en la Comisión.

La CNE fue reestructurada en 1.995 para ajustarla a las demandas actuales del trabajo. Las instituciones públicas son parte de la organización en la medida en que tienen que incorporar dentro de sus responsabilidades las estrategias de formación y presupuesto, así como las acciones correspondientes a las tres fases de una emergencia.

De acuerdo con la Ley Nacional de Emergencia, la Comisión Nacional designará las Comisiones Regionales o Locales que considere indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Pero hoy día, de conformidad con la estructura establecida por el MIDEPLAN para todo el país, la conformación de los Comités Coordinadores Regionales -

C. C. R. se realiza en cada una de las ocho regiones establecidas y están integrados por los directores regionales de las instituciones estatales que tienen establecida su dependencia regional en la zona, así como por los representantes de las ONG's que tengan una cobertura igual y cuya presencia se considere oportuna.

La cobertura geográfica de los Comités Locales de Emergencia C. L. E. está determinada por el tipo y extensión de las amenazas; de ahí que, aunque la mayoría tiene cobertura en un Cantón, ello no siempre es así. Se integran con las instituciones y órganos presentes en el área de cobertura del Comité.

Ya se han creado cuatro Comités Coordinadores Regionales y se está trabajando para crear otros. La mayoría de los Cantones, por su parte, tiene Comités Locales activos y en algunos casos hay más de un Comité por Cantón. Cada Comité decide quién lo coordina, razón para que algunas municipalidades reclamen el derecho a coordinar sus Comités, pero el Reglamento no lo establece de esa forma.

La CNE no dispone de funcionarios en las regiones, pero dentro de su estructura cuenta con oficiales regionales de enlace cuya responsabilidad es la de coordinarse y atender la región que le haya sido asignada y coordinar en ella la labor de las distintas entidades del Estado.

La CNE tiene en la actualidad 110 funcionarios, de 250 que tenía hasta julio de 1.995, fecha de la reestructuración. Todos los funcionarios tienen sede en San José y 8 de ellos son enlaces con las Provincias, las cuales visitan en forma continua.

1.2.2. Responsabilidades de las Organizaciones.

Según el Plan Nacional de Emergencias, la Comisión Nacional de Emergencia es la estructura organizativa encargada de coordinar todas las actividades relacionadas con la Administración de los Desastres en las tres fases: antes, durante y después de ocurrida la emergencia. Debe "coordinar las investigaciones que se realicen para prevenir, mitigar y planificar las emergencias", "establecer un marco normativo para la prevención y mitigación de emergencias, ya sean de origen natural o antrópico" y "elaborar estrategias de educación, capacitación y organización". Igualmente durante las emergencias la CNE debe "coordinar, organizar y controlar la acción de respuesta en las zonas afectadas".

Por su lado, a los Comités Regionales y Locales les corresponde, según el Plan Nacional, "elaborar, divulgar y mantener actualizado un Plan Regional de Emergencia, para la región respectiva y para él antes, durante y después". Durante las emergencias deben "coordinar con la CNE las acciones de respuesta en las zonas afectadas". La escasez de los recursos financieros y el temor a que se politicen las actividades en este campo son algunas de las

razones por las cuales no se ha buscado asignarles mayores responsabilidades a las municipalidades.

La Ley Nacional de Emergencia no establece responsabilidad específica para entidades distintas a la CNE y sólo en términos globales establece que "todas las dependencias e instituciones públicas estarán obligadas a coordinar con el Poder Ejecutivo y la Comisión que por esta Ley se crea, sus actividades en las zonas afectadas y el Plan Regulador General, que será necesario elaborar, ocupará obligatoriamente, prioridad dentro del plan de cada institución". Ello también implica que la Ley Nacional de Emergencia tampoco establece responsabilidades para las instituciones del Estado en la prevención y mitigación de riesgos.

No obstante, el Plan Nacional de Emergencia estipula que las instituciones públicas deben "participar y apoyar efectivamente todas aquellas acciones coordinadas por la CNE y que intentan prevenir o mitigar los daños que puedan ocasionar los desastres".

1.2.3. Otras Entidades Vinculadas a la Comisión Nacional.

Son numerosas las instituciones públicas y privadas vinculadas a las tareas de prevención, mitigación y atención de emergencias en el país.

En primer lugar en la CNE y en los Comités Coordinadores Regionales y Locales participa un número apreciable de organizaciones, pero donde se vincula una cantidad aún mayor de instituciones es en los Sectores o Comités Asesores Técnicos, que son grupos de trabajo interdisciplinarios, de representación sectorial, integrados por representantes de instituciones públicas que tienen áreas afines de trabajo y que cumplen la función asesora y de enlace para el desarrollo de actividades de prevención, mitigación y atención de emergencias.

La sola lista de los Comités Asesores Técnicos es de por sí larga y de acuerdo con el reporte de la CNE, los Comités que han venido funcionando son los de: Salud, Comunicaciones, Sismología, Vulcanología, Geotecnia, Emergencias Aéreas, Hidrometeorología, Ingeniería, Energía, Emergencias Tecnológicas, Espectáculos Públicos, ONG's, Materiales Peligrosos, Información Pública y Centro de Operaciones de Emergencia - COE.

Debe también destacarse que existe una interrelación alta, aunque todavía susceptible de ser mejorada, entre la CNE y los órganos académicos y técnico-científicos que trabajan en el conocimiento y en la vigilancia de las amenazas naturales, tales como: el Instituto Meteorológico Nacional, la Escuela de Geología y el Laboratorio de Ingeniería Sísmica de la Universidad de Costa Rica, así como con el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica.

En cuanto a las ONG's, la CNE mantiene vínculos con aquellas que trabajan directamente con las comunidades. Entre estas mencionan a la Cruz Roja Costarricense y a Médicos sin Frontera. La Iglesia trabaja en estrecha relación con los Comités Locales y a veces inclusive los dirigen.

En cuanto a la conciencia nacional sobre el tema de los riesgos, la CNE considera que Costa Rica está entre los países del Continente Americano que más ha trabajado el tema de la prevención, la mitigación y la educación ciudadana y que por ello puede haber en el país un nivel de conciencia más elevado que en otros. No obstante, son muchos los indicadores que muestran que ese nivel de concientización es aún muy bajo frente a lo deseable y que amerita trabajar más ampliamente para contribuir a su elevación.

I.3. FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACION.

Por la Constitución Política, corresponde al Poder Ejecutivo decretar los estados de calamidad pública. De igual manera la Ley Nacional de Emergencia encarga a la CNE de la dirección y control en "todas" las situaciones de emergencia que se presenten en el país.

Por otra parte, corresponde al Centro de Operaciones de Emergencia - COE declarar los estados de alerta, de acuerdo con la información y las recomendaciones de los organismos técnicos y científicos señalados en el Plan Nacional. Declarada la alerta, la Dirección Ejecutiva puede delegar de inmediato sus atribuciones al COE para la dirección y control de la situación de emergencia. De inmediato las dependencias e instituciones públicas están obligadas a coordinarse con la CNE y el COE.

Iniciada la etapa de respuesta, el COE entra a dirigir en forma permanente las acciones de los órganos operativos de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional y "centralizará todo lo referente a las operaciones en situaciones de desastre". Los oficiales regionales y locales de enlace acuden al sitio a coordinar las acciones.

El COE está conformado por las instituciones de respuesta operativa, definidas y coordinadas por la CNE.

En relación con el funcionamiento de la CNE, en el documento que sustentó su reorganización en 1.995 se plantea que "las labores hasta ahora realizadas han resultado insuficientes en relación con un proceso creciente de emergencias y sus características cada vez más complejas. El accionar institucional no ha promovido un abordaje integral y completo de los desastres, el trabajo ha privilegiado la atención inmediata a las emergencias dadas, haciendo labores mínimas o esporádicas en los campos de la prevención y la mitigación".

Igualmente plantea que ha habido "una pérdida de liderazgo por parte de la CNE, que se manifiesta en una disminución de su capacidad de convocatoria". Se mencionan varias causas de ello, entre otras, el tipo de financiamiento del

que disponía la CNE, la autonomía con que contaba para el manejo de los recursos y otras. Proponen que la CNE retome su papel rector y deje a otros el papel ejecutor, lo cual ha buscado hacerse en el último período, apoyándose para ello en especial en el Plan Nacional de Emergencia.

A lo anterior debe adicionarse, por un lado, que aún falta mejorar los niveles de comunicación y coordinación con y entre las instituciones técnico-científicas y, por otro, que ha habido poco apoyo e institucionalización del área de investigación social.

Igualmente se anota que no todas las regiones cuentan con organizaciones locales permanentes y capacitadas para enfrentar la atención de los desastres y menos aún para su prevención y mitigación; que, además, es muy alto el grado de centralismo de las acciones del Estado.

Pero también es importante destacar que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros disponen de Oficinas permanentes para atender desastres, las cuales desarrollan programas propios.

Es importante anotar que la CNE se reúne dos veces por mes desde hace aproximadamente 6 años y que 8 o 9 de los Comités Asesores Técnicos operan en forma periódica con reuniones mensuales, bimestrales o trimestrales según el trabajo y la actividad requeridos.

II. ASPECTOS FINANCIEROS.

La Ley Nacional de Emergencia constituyó el Fondo Especial de Emergencia para que estuviera a disposición de la CNE.

Dicha Ley autorizó a la vez "a todas las instituciones autónomas y semiautónomas, a las empresas del Estado y a las municipalidades para que contribuyan con las sumas que decidan, a favor del Fondo Especial de Emergencia".

La Ley No. 6975 de Noviembre de 1,984 establece que "El Fondo de Emergencia se aplicará tanto a los casos de desastre o calamidad pública o emergencia que se declaren con base en el artículo 1o. de la Ley Nacional de Emergencia, como a aquellos en que sea necesario realizar obras de urgente interés público para prevenir desastres o atender necesidades impostergables de bien social".

El financiamiento de la CNE se convirtió en uno de sus más serios problemas. A partir de esta Ley y "desde 1.984 hasta 1.992, no requirió de la asignación de presupuesto por parte del Gobierno Central. Los proyectos decretados por el Poder Ejecutivo como Emergencia Nacional, dado el interés social que tenían, permitieron a la CNE, mediante el manejo de fondos y la obtención de un 2.5% de comisión financiera para gastos administrativos, dotar de recursos los

programas". Sin embargo recientemente, por Resolución de la Sala Constitucional, se eliminó esta fuente de ingresos.

Durante esa época la CNE tuvo "el privilegio de poder financiar gran cantidad de programas que, sin rumbo definido, hicieron crecer el aparato institucional, así como asumir una serie de responsabilidades que, hoy en día, representan una carga difícil de financiar. Ejemplo de ello es el financiamiento de gran cantidad de proyectos de investigación, así como los programas de capacitación y organización y la múltiple cantidad de actividades que le financió a otras instituciones,....., relacionadas o no con el tema de los desastres".

Por lo anterior la CNE se ha visto en la necesidad de reducir o eliminar parte de sus programas y de redefinir el uso de sus recursos.

En virtud de lo anterior, la CNE recibió hasta 1.994 del orden de 1.000 millones de colones por año. En 1.995 comenzó a recibir el Presupuesto Operativo del Gobierno de la República para su funcionamiento y para los programas por un valor de 420 millones de colones, lo cual constituyó una reducción presupuestal muy fuerte. Para 1.996 le fueron asignados 440 millones de colones.

El Fondo Especial para Emergencias está en fideicomiso para ser usado sólo en emergencias durante toda la atención de las mismas. En la actualidad este Fondo dispone de aproximadamente 700 millones de colones.

Debe tenerse presente que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Nacional de Emergencia, al decretarse una emergencia siempre hay acuerdo de Gobierno para hacer bolsa común, es decir que cada entidad aporte lo establecido en el programa acordado.

III. ASPECTOS DE PLANIFICACION.

III.1. PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA.

El Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica vigente para el período 1.994 - 1.998 es el primero que hace alusión a algunos aspectos de los riesgos de origen natural.

La mención más clara y explícita es el Sub-Programa denominado "Emergencias y Comunidades de Alto Riesgo", el cual "tiene dos componentes: uno de atención de comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo y otro, de atención a familias en situaciones de emergencia y desastres producidos por la naturaleza". En el área de energía se hace referencia a medidas que deberán tomarse para hacer frente al problema de sequía que azota al país. Finalmente, en el campo de las comunicaciones se alude al papel del sector frente a situaciones de grandes emergencias.

El Reglamento de Emergencias Nacionales, expedido en 1.974, responsabiliza a la CNE del planeamiento, dirección, control y coordinación de las actividades en zonas de desastre.

De ahí que, después de algunos intentos en 1.976 y 1.985 que no culminaron con éxito, en agosto de 1.993 se aprobó, por Decreto del Ejecutivo, el Plan Nacional de Emergencia, el cual fué elaborado durante dos años por la Comisión Nacional, con la participación de un elevado número de entidades, las cuales prepararon, por sectores nacionales, cada uno de los Anexos Sectoriales.

El Plan está compuesto por dos tipos distintos de documentos: en primer lugar está el Plan Básico, el cual define políticas, objetivos, estructura organizativa, responsabilidades y mecanismos de control. Adicionalmente están los Anexos Sectoriales, que son un complemento del Plan Básico, en donde se definen los lineamientos estratégicos para el cumplimiento de las políticas generales establecidas en él, por parte del conjunto de entidades que conforman cada sector.

Los sectores fueron conformados con instituciones y organismos de carácter público que realizan actividades afines.

El objetivo general del Plan es “determinar la estructura jerárquica, funcional y operacional en el desarrollo de programas y actividades para el manejo de emergencias en las fases, antes, durante y después”.

“El Plan Nacional de Emergencias, en principio, asume la prevención como la herramienta elemental para enfrentar las catástrofes”. “Constituye medidas y lineamientos de prevención y mitigación en los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales”.

En el análisis adelantado en 1.995 para la reorganización de la CNE se plantea que “se dieron problemas en la instrumentalización y el Plan, aún vigente, arrastra una serie de dificultades, entre las que cabe destacar la poca articulación y participación de los sectores al proceso de organización efectuado por la CNE, además de que no es claro en la identificación de las acciones relacionadas con la prevención”.

Esta son algunas de las razones por las cuales se considera que el Plan amerita una revisión.

III.2. PLANES PROVINCIALES Y MUNICIPALES DE EMERGENCIAS.

Del trabajo realizado por Allan Label para Costa Rica, como parte del Informe Técnico Regional de la Investigación sobre Sistemas de Prevención y Mitigación de Desastres se extraen algunos apartes de interés.

“En materia de suelos las disposiciones que existen se refieren únicamente a la planificación urbana”.

“La potestad de la planificación urbana a nivel local se encarga a las municipalidades, según mandado constitucional. Debido a su debilidad institucional esa labor es de mayor envergadura que sus posibilidades para ejercerla adecuadamente”.

“Sin una organización administrativa adecuada para hacer cumplir las regulaciones del uso del suelo urbano, aunque tengamos el contenido y mandato legislativo para que se haga, es imposible poder ejecutarlo”.

“La planificación del suelo agrícola no posee instrumentos jurídicos adecuados para ello y la organización administrativa existente es insuficiente. Le faltan facultades, atribuciones y controles para poder cumplir con ese objetivo”.

“La invasión de terrenos y la construcción de ranchos, se ha ubicado en zonas altamente vulnerables a sufrir deslizamientos e inundaciones principalmente. Sin embargo, su reubicación plantea problemas muy complejos”.

Y, de acuerdo al Plan Nacional de Emergencia, “El proceso de desarrollo de asentamientos se ha producido sin la incorporación efectiva de normas de prevención y de valoración de las amenazas naturales y antrópicas a las que potencialmente se encuentran expuestas”.

Por su parte, la Ley de Planificación Urbana determina que dentro de los límites del Cantón cada municipalidad deberá implantar un plan regulador, con miras a planificar el uso del suelo.

Se estima que aproximadamente el 30% de los Cantones tiene planes reguladores actualizados. Uno de los temas importantes en el momento en el país es el de la actualización de los mismos; de allí la importancia de incorporar en ellos el tema de la prevención de riesgos.

La revisión de los planes reguladores se está haciendo con participación de las comunidades y allí donde la recurrencia de las amenazas naturales es mayor, se está contemplando el tema. En San José específicamente los planes de usos de suelos se están cruzando con los análisis de riesgos.

En lo que se refiere a Planes Regionales de Emergencias, están trabajando con seis de las Regiones y tres de ellas ya tienen sus Planes actualizados, pero todas han tenido su Plan en un momento determinado en años anteriores. De otra parte, cerca del 30% de los Planes Locales de Emergencia han sido actualizados.

Sin embargo la aplicación del contenido de los planes y de las normas se ve afectada por la ausencia de recursos económicos, humanos y técnicos en las localidades.

En los Planes Regionales están los aspectos preventivos, pero no en los Locales. Ello se debe a que los funcionarios regionales tienen facultades para cambiar la programación de las entidades a las que representan y para destinar recursos para lo preventivo; mientras que en las localidades ello no es posible.

No obstante, las entidades no trabajan en forma continua en prevención, sino sobre situaciones muy específicas. En los Planes Regionales se incluye el tema de la educación y obras preventivas, pero ahí se presenta un gran problema y es que las entidades no destinan los recursos suficientes para cumplir con el fin buscado.

En general se cree que la gente que está localizada en zonas de riesgo conoce bien los peligros y se acomoda a ellos y que los niveles políticos los conocen igualmente; pero no se trabaja en prevención por factores distintos al desconocimiento, como son la falta de conciencia y la racionalidad económica de los dirigentes.

Hay innumerables estudios y propuestas sobre riesgos en la CNE que no son usados. Igualmente la Comisión tiene desde hace tres años Atlas Cantonales de Amenazas, los cuales fueron entregados durante un Taller a las municipalidades, con el fin de que fueran utilizados en los Planes Reguladores, pero no existen instrumentos para obligar a la aplicación de dichos Atlas.

Se requiere, por tanto, disponer de instrumentos para llevar la responsabilidad sobre esta temática a quienes tienen la función de adelantar actividades relacionadas con la prevención de riesgos.

III.3. PLAN REGIONAL CENTROAMERICANO.

Se piensa que este Plan no ha sido suficientemente promovido entre los países.

La CNE conoció unos borradores del Plan, pero desde hace aproximadamente un año no han tenido información adicional al respecto y también desconocen si algún funcionario de Costa Rica ha participado en su elaboración.

Opinan que si el país apoya al CEPREDENAC como organismo regional, entonces debe aceptarse la necesidad y conveniencia de apoyar un Plan Regional Centroamericano. Con un Plan de ese tipo se podría ver, analizar y trabajar la región como un todo, pero que cada país desarrolle sus actividades con sus propias particularidades.

Debe ser un Plan muy general y no puede ser la suma de los Planes de los países.

Debe ser un Plan que aproveche al máximo las capacidades existentes en los países, que fomente la investigación en conjunto, que apoye estudios regionales por amenazas y que, a partir de ellos, cada país adopte sus propios planes bajo sus estrategias particulares. Un Plan que promueva el desarrollo uniforme en el tema de los riesgos en toda la región; un Plan que unifique criterios y estrategias de trabajo y que identifique amenazas comunes a los países.

IV. ASPECTOS GENERALES.

IV.1. CAPACITACION Y EDUCACION.

A pesar de la importancia de este tema en la CNE y de los trabajos que se conoce que ha desarrollado en este campo -razón por la cual existe un Departamento de Educación y Formación-, por la corta duración de la visita realizada por el Consultor a Costa Rica, frente a las numerosas reuniones programadas, este tema no alcanzó a ser tratado.

IV.2. RELACIONES CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

En cuanto a sus relaciones con las organizaciones internacionales vinculadas con el tema de los riesgos naturales y antrópicos, se mencionan las siguientes:

- De la Secretaría del Decenio reciben información y desarrollan actividades en el Día Mundial de la Reducción de Desastres.
- Con el PNUD se encuentran negociando un Proyecto por el Fondo Especial; no han tenido proyectos con este organismo hasta ahora.
- De OFDA han recibido apoyo para capacitación y en situaciones de emergencia.
- De la Federación Internacional de la Cruz Roja han recibido apoyo en capacitación a comunidades pues su experiencia en este campo es alta.
- La OPS apoya al sector salud y cuenta con el Centro de Documentación en las instalaciones de la CNE, el cual les es muy útil y de uso permanente.
- Con la OEA están discutiendo la realización de un estudio de vulnerabilidad de centros educativos; anteriormente han recibido su apoyo para capacitación.

Mencionan como preocupante el hecho de que algunos organismos internacionales discriminen a Costa Rica, al otorgarle menos apoyo en el campo de los riesgos que a los demás países de la región, con el argumento de que este país no requiere de ayuda económica, o que su necesidad es menor que la de los otros países. Esta argumentación la consideran prácticamente como un castigo injusto, en el sentido de que más bien deberían premiar a Costa Rica por ser el país de la región con mayor tradición en las actividades preventivas y el que más ha invertido en este campo.

IV.3. COMISIONES NACIONALES CEPREDENAC.

Piensen que, para que cumplan su fin, las Comisiones Nacionales de CEPREDENAC deben ser más amplias que en la actualidad.

En Costa Rica se denomina "Consejo Nacional de CEPREDENAC"; en los últimos meses se ha invitado a participar en él a un número mayor de instituciones, con lo cual se ha llegado hoy día a una asistencia de once entidades.

Anteriormente el Consejo se reunía dos o tres veces al año; durante 1.996 ya se ha reunido cuatro veces.

Es necesario que se siga reuniendo, en particular para discutir sobre proyectos nacionales con el CEPREDENAC.

IV.4. RELACIONES CON EL CEPREDENAC.

El CEPREDENAC ha hecho contribuciones importantes en la región; gran parte de sus recursos los ha orientado a la adquisición de equipos para los proyectos científicos, coadyuvando en forma importante al desarrollo de estos campos. No obstante se debe anotar que hasta ahora el apoyo ha sido primordialmente para las áreas sísmica y vulcanológica y menos para otros de similar significación como por ejemplo la hidrometeorológica. Costa Rica ha provechado la cooperación sueca recibida en los campos señalados.

Sin embargo, a partir del acuerdo de distribuir los recursos suecos por partes iguales entre los países, el CEPREDENAC procedió a entregar equipos y recursos sin analizar a fondo la capacidad de los organismos receptores para realizar los proyectos enunciados; de igual manera, tampoco desarrolló sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos, razón por la cual muchos recursos han sido aprovechados poco eficientemente.

En consecuencia, se considera buena la labor del CEPREDENAC, pero se piensa que hubiera podido ser mejor. Entre otras consideraciones se menciona que las capacidades existentes en los países no fueron bien aprovechadas; se estima que el desarrollo del conocimiento en Costa Rica en áreas como la sismología, la

vulcanología y la hidrometeorología ha sido poco aprovechado, pues este país habría podido prestar mayor asesoría a la región en estos campos.

La capacitación aparece como otra de las áreas en las que Centroamérica se ha beneficiado de manera significativa con el CEPREDENAC, aunque en general se ha debido exhortar a que los proyectos contemplaran una mayor cooperación, la realización de talleres y una mayor difusión de la información que de estos se deriva.

No se debieran aprobar proyectos bajo el concepto de un derecho propio de los países, si las propuestas no cumplen con las condiciones de excelencia; inclusive se debe mejorar el nivel de exigencia para las solicitudes de recursos. Pero frente a esta posición contrasta la de una de las entidades que planteó su preocupación en cuanto a que el CEPREDENAC ha pasado al otro extremo y por ello no se están aprobando proyectos.

Igualmente se señala que no deben aprobarse proyectos pequeños sino aquellos de gran impacto social y de carácter prioritario y adicionalmente, vigilar para que se haga mantenimiento a los numerosos equipos que se han dado a los países. Por ello conceden gran importancia al hecho de que los países definan mejor la prioridad de los proyectos, considerando ante todo su impacto social.

Pero frente a lo anterior uno de los órganos científicos manifestó su preocupación respecto a que algunos entes investigadores se vayan a ver seriamente afectados a causa de que se les suprima del apoyo que han venido recibiendo.

En términos generales se evidenció un gran desconocimiento de la situación de los otros países en el campo de los riesgos de origen natural y antrópico y de los programas que se encuentran desarrollando. Todas las entidades científicas manifestaron que Costa Rica estaba en la vanguardia en la región en campos como la sismología, la ingeniería sísmica, la vulcanología y la hidrometeorología; simultáneamente se acepta que la situación de sentirse en la vanguardia ha contribuido a que haya poco interés por conocer lo que hacen los demás países centroamericanos.

Por ello se plantea cada vez con mayor fuerza la necesidad de que el CEPREDENAC otorgue alta prelación a la promoción del intercambio y de la cooperación entre los países. Una de las instituciones propuso asignar la mayor prioridad posible a "invertir en romper el circuito de desinformación existente entre los países".

Existe consenso en cuanto a que el CEPREDENAC se ha quedado corto en el cumplimiento de la misión de trabajar lo preventivo y en la mitigación de riesgos.

El CEPREDENAC debería jugar un importante papel político regional en el campo de los riesgos, ya que hablar de prevención es hablar de desarrollo, de cultura, de educación. Debería establecer internamente una instancia política que

establezca perspectivas futuras para la organización y una instancia técnica que adelante trabajos supranacionales.

Entre otras funciones políticas se plantea la de vigilar en forma continua la forma en que marcha cada país en este campo y prestar su colaboración cuando a alguna de las organizaciones nacionales de emergencia le falte apoyo político interno.

Se piensa que el CEPREDENAC podría contribuir a solucionar algunos problemas tales como la distancia existente en la región entre los tomadores de decisiones políticas y los técnicos y científicos; es indispensable iniciar la búsqueda de caminos que conduzcan a su acercamiento. Asimismo es necesario diseñar estrategias y mecanismos para que en el tema de los riesgos naturales y antrópicos haya coherencia entre la gravedad de los problemas existentes y la prioridad que se de a los recursos de inversión, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local; en esto el CEPREDENAC también podría coadyuvar en la búsqueda de soluciones en la región.

Se señala que hay muchos celos entre los países de la región, los que conducen a que se afecten las relaciones entre los mismos y en Costa Rica sienten en particular recelo frente a ellos. Hay igualmente celos entre las instituciones al interior de los países, situación que se presenta en Costa Rica; el CEPREDENAC ha contribuido a su disminución, pero aún falta mucho por alcanzar en esta dirección.

Los convenios fronterizos sobre riesgos naturales y antrópicos se proyectan como una tarea positiva que debiera adelantar el órgano regional.

Como un ejemplo, entre muchas de las labores de cooperación a propiciar, se plantea para el futuro que los mapas de amenazas cuenten con un grupo técnico asesor y supervisor de expertos de la región.

Estiman importante que el CEPREDENAC apoye y avale las solicitudes de cooperación internacional que presenten los países; como son conscientes de que los recursos internacionales de cooperación tienden a disminuir, juzgan que la existencia de un órgano regional como el CEPREDENAC puede ayudar a mejorar las posibilidades de acceso a dichos recursos.

Entre otras razones para justificar la necesidad del apoyo al CEPREDENAC, además de reconocer su significación en la captación de recursos para la región, se mencionan:

- En el campo de los riesgos son muchos los problemas comunes de la región, o que pueden considerarse problemas regionales.
- El ambiente geológico y climático es el mismo y sólo varía el ambiente político. Las placas geológicas son las mismas.

- Los procesos de deforestación y de migración poblacional son también comunes.
- La ineficiencia de los países al hacer esfuerzos aislados en el estudio de volcanes y de fuentes sísmicas es similar.
- Creen que los órganos técnico-científicos tienen la responsabilidad de transferir y compartir los conocimientos con los demás países de la región.
- Finalmente, si el CEPREDENAC sirve al menos para propiciar la intercomunicación entre los países, esto ya es el comienzo de la integración que se busca.
- Por ello se opina que para el futuro lo importante no es que el CEPREDENAC distribuya recursos financieros entre los países, sino que estos se beneficien de las acciones que se desarrollen en el Centro Regional para el servicio de todos los países.
- Se explicitó la importancia de que Belice forme parte del CEPREDENAC, es decir, que se apoye el proceso de integración que se ha iniciado con este país.

En cuanto a los aspectos administrativos del CEPREDENAC se mencionaron algunos temas a saber:

- Hay poca información en los países acerca de los procesos que se realizan en la Secretaría Ejecutiva, la Junta Directiva y el Consejo; es indispensable mejorar las comunicaciones entre todas las partes.
- Se requiere elevar la credibilidad entre las Comisiones Nacionales sobre la efectividad en el trabajo de sus órganos directivos y la Secretaría Ejecutiva.
- La Junta Directiva debería reunirse con mayor frecuencia.
- Es cada vez más urgente que la Junta disponga de un Reglamento interno.
- Para que sean más eficientes las reuniones de la Junta Directiva y del Consejo, estos deberían ser un mecanismo para formalizar temas ya estudiados y concertados con anterioridad a las reuniones, y no tratar de resolver todas las cuestiones en la reunión misma.
- Se requiere mejorar la agilidad en el desembolso de los recursos.
- Es indispensable establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de proyectos, aprovechando para ello a las personas más capacitadas que haya en cada uno de los países.
- No se deben apoyar programas ni proyectos en los cuales los países y las entidades receptores no se responsabilicen plenamente de su ejecución.

V. BIBLIOGRAFIA

- Reglamento Para el Transporte de Productos Peligrosos. Decreto 24.715 - MOPT MEIC. Octubre 6 de 1.995. San José de Costa Rica.
- Uso del Suelo con Fines Constructivos en Areas de Amenaza Natural, Dirección de Prevención y Mitigación. Comisión Nacional de Emergencia. San José de Costa Rica. 1.993.
- Ley Nacional de Emergencia No. 4374 del 14 / 08 / 69.
- Constitución del Fondo Nacional de Emergencia. Decreto No. 5 del 17 / 01 / 70.
- Reglamento de Emergencias Nacionales. Decreto No. 4020 - T del 13 / 08 / 74.
- Reglamento Orgánico de la Comisión Nacional de Emergencia. Decreto No. 18353 - MOPT del 15 / 07 / 88..
- Reorganización de la Comisión Nacional de Emergencia. Mayo de 1.995.
- Organización Nacional Para Casos de Emergencia o Desastre. Comisión Nacional de Emergencia. 1.996.
- Documento Parcial sobre Costa Rica de la Investigación "Sistemas de Prevención y Mitigación de Desastres", de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres.
- Reglamento Para Comités de Emergencia. Borrador - Propuesta. Comisión Nacional de Emergencia. 4 de Enero de 1.996.
- Plan Nacional de Desarrollo 1.994 - 1.998 "Francisco Orlich". San José. MIDEPLAN. 1.994.
- Plan Nacional de Emergencia. Comisión Nacional de Emergencia. San José, Costa Rica. 1.993.
- Elementos Para la Estrategia de Trabajo con los Comités de Emergencia. Comisión Nacional de Emergencia.
- Régimen Jurídico de los Materiales Peligrosos en Costa Rica. Análisis y Recomendaciones. Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. San José, Julio 1.995.
- Rehabilitación y Mejoramiento de los Servicios de Meteorología e Hidrología del Istmo Centroamericano. Comité Regional de Recursos Hidráulicos. San José, Costa Rica. 1.996.