

#### **4. CRITERIOS PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES**

Los criterios que se expresan a continuación están basados en la experiencia específica de Costa Rica y pretenden contribuir al direccionamiento conceptual de la estrategia regional para reducción del riesgo. En tal sentido, constituyen un posicionamiento respecto a las orientaciones y prioridades que debe tener la estrategia regional para la reducción de desastres, basado en los resultados del Foro Nacional.

En tal sentido, es oportuno señalar que el ejercicio prioritario que debe tener CEPREDENAC, después del Foro Mitch +5, es convocar a la elaboración de una nueva estrategia para la región a partir de la cual se cubran las nuevas expectativas, necesidades y propuestas que surgen de la evaluación; pero esta no solo debe ser formulada de cara a los intereses y demandas de los cooperantes, sino y fundamentalmente, en respuesta a la necesidades nacionales y regionales y sobretodo para la conducción y orientación de las grandes responsabilidades que deben asumir los gobiernos para reducir los desastres.

A continuación, con respeto y compromiso, exponemos nuestros puntos de vista, sobre el asunto:

##### **4.1. UNA POLÍTICA CON PERSPECTIVA AL DESARROLLO**

El ejercicio de evaluación desarrollado en el país, hizo evidente que los programas, proyectos y actividades institucionales, nacionales, regionales y locales, están formulados con una perspectiva que no se circunscribe solo al desastre. En muchos casos, la finalidad de los programas institucionales no es, en estricto sentido, la prevención o atención de desastres; constituyen en el mejor de los casos, un asunto más dentro de una gran agenda de prioridades y políticas nacionales.

En el caso costarricense, aquí evaluado, es evidente que con la excepción de la CNE, su abordaje por parte de otras instituciones, es un aspecto relevante por su impacto en otros ejes del desarrollo, y aunque hoy en día, desde el punto de vista formal, las actividades están vinculadas con el eje de "Armonía con el Ambiente", que sustenta el Plan Nacional de Desarrollo, en la práctica las actividades en materia de desastres se acercan más a los programas de bienestar social, cuyo énfasis son las poblaciones en estado de pobreza o pobreza extrema, normalmente los más afectados por los eventos de emergencia.

En tal sentido, el compromiso de los responsables nacionales consiste precisamente en llamar la atención de los sectores de decisión, acerca de la importancia que tiene la consideración de los elementos de reducción del riesgo en el desarrollo de nuestros países, que el desastre, en su dimensión causal del riesgo y en sus efectos, tiene incidencia en cualquier eje de desarrollo que se formule.

Mucho se ha mencionado que Mitch representó un retroceso en el desarrollo de nuestros países, aspecto que se evidencia en el deterioro de condiciones humanas de los sectores más pobres; por tal motivo, aunque en su causalidad se requiere de un enfoque ambiental, en las perspectivas de las consecuencias tiene particular incidencia en lo social, de manera que lo social debe aparecer como un aspecto que nutra transversalmente todos los programas en esta materia.

De tal modo, debe trascenderse el énfasis asistencialista de la política en materia de desastre, dejar de pensarla como una política por sí misma, de corte paliativo, y convertirla en un eje transversal de otras políticas públicas, para que dé soporte a programas que atendiendo aspectos diversos del desarrollo nacional, fortalezcan las capacidades y cubran necesidades, que indirectamente inciden en una reducción del riesgo, por su impacto en los elementos causales del desastre; ergo, fortalecen también la capacidad de respuesta ante situaciones consumadas.

En tal sentido, cualquiera que sea su fundamento y su norte, esta implica un posicionamiento político y en buen sentido una ideología, acerca del tipo de desarrollo que deseamos y fomentemos en los países de nuestra región.

#### **4.2. DE LAS ETAPAS DEL DESASTRE A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO**

Por la forma en que los consultados abordaron los temas sometidos a análisis, se evidencia que hay un rompimiento con las posturas tradicionales de administración de desastres, que en el pasado reciente identificaban las acciones en fases y etapas. En su lugar, y especialmente evidente en la elaboración de las consideraciones de impacto y las propuestas, se observa un abordaje más bien orientado a programas y acciones amplias, de políticas articuladas a varios ejes del Plan de Desarrollo Nacional, pero especialmente a los programas de índole social.

Este aspecto representa un avance cualitativo que aporta mucho a la posible estrategia regional, pues implica que la identificación de las acciones que sean parte de esa estrategia debe tener coherencia con una perspectiva de desarrollo sobre la que hay que decidir. Ello implica que la reducción de los desastres sea por sí misma una política, pero sea también punto de referencia para la delimitación de otras políticas, en aspectos vinculados a la problemática pero de distintos ámbitos sectoriales del desarrollo de cada país y de la región.

### **4.3. SUPERAR A MITCH**

Los sucesos provocados por el Huracán Mitch constituyeron un punto de arranque para una coyuntura de logros importantes en cuanto a la sensibilización política, cambios en la legislación, asignación de recursos y fortalecimiento organizacional, entre otros. No obstante, de cara a un futuro, Centroamérica debe superar el trauma de Mitch.

La región es vulnerable a una variedad de fenómenos sumamente diversa, de las cuales, los climáticos son solo unos. Desde el punto de vista técnico científico, se requieren avances en otras dimensiones de esta realidad, de modo que, por ejemplo, los aportes de la cooperación internacional para la investigación, la información y la alerta temprana tengan un abanico mayor de posibilidades donde apoyar.

Por ejemplo, desde el enfoque de alerta temprana, es evidente la necesidad de mejorar el avance en aspectos de amenaza geológica y de poner atención a las complicaciones del desarrollo urbano, que hacen más complejo el tema de las amenazas tecnológicas. En concreto, se propone trabajar bajo el concepto de multamenaza. Estos aspectos han estado relativamente ajenos a la agenda regional pero deben ser abordados.

En igual sentido debe orientarse el desarrollo del conocimiento en los aspectos de la vulnerabilidad, para que en complemento con la información de amenazas, nuestros países puedan ensayar modelajes de riesgo en forma integral.

### **4.4. LOS RECURSOS**

La insuficiencia de recursos financieros es la principal debilidad y el acceso a los mismos, el reto principal. La mayor parte de las propuestas apuntan a la necesidad de apoyo de la cooperación internacional para resolver este problema.

Nos parece que una adecuada política en esta materia debe estar orientada también a promover algún grado de autonomía económica a los programas relacionados con la reducción del riesgo. Ello demanda, por ejemplo, de incorporar los asuntos más prioritarios a las estructuras institucionales como programas permanentes y que en el mejor de los casos cuente con presupuesto interno.

En el mismo sentido de autonomía, debe elaborarse una agenda de prioridades de la región, acerca de los temas o ejes de gestión que interesa desarrollar, de modo que la cooperación internacional contribuya en la generación de los productos que interesan a los actores internos, suprimiendo así posibles condicionamientos a la ayuda que se recibe.

La cooperación internacional debe operar reconociendo y respetando las diferencias en los avances, en los esquemas organizativos y en las necesidades de los países, dejando la práctica de pretender “homologar” los sistemas, pues cada país tiene necesidades y propuestas distintas.

CEPREDENAC debe trabajar como órgano de mediación con los cooperantes, pero debe ser el primero en reconocer y defender las diferencias existentes entre uno y otro país.

#### **4.5. PAPEL E IMAGEN DE CEPREDENAC: UNA TAREA PENDIENTE.**

CEPREDENAC requiere de una identidad que supere la imagen de órgano de mediación de recursos, para convertirse en un ente reconocido de generación de políticas de desarrollo. En los próximos años debe convertirse en un órgano representativo de todos los actores interesados, a partir del cual se generen las propuestas de política, aplicables a los países de la región.

En tal sentido, la estrategia regional debería adoptar y operativizar los mandatos de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, considerando algunos ejes de la misma que resultan claves, como son:

- i. la orientación hacia la población más pobre,**
- ii. la disposición de aportes financieros para a la generación y transferencia de información y de tecnología,**
- iii. el desarrollo y la difusión del conocimiento,**
- iv. la promoción del fortalecimiento institucional;**
- v. particularmente, el apoyo de iniciativas de gestión local**
- vi. y proyectos específicos de alerta temprana.**

Este esfuerzo de articulación entre la estrategia regional y la estrategia internacional aprobada por la ONU, es vital para la sobrevivencia de CEPREDENAC como órgano aglutinador, de representación y de mediación regional.

## 5. LAS METAS

El esfuerzo de identificación de metas está articulado a las propuestas que los participantes al Foro elaboraron. No obstante, se observa cierto grado de reiteración, y también propuestas de distinto nivel categorial, unas pueden calificarse de carácter sustantivo y otras más bien del nivel operativo. Por este motivo, tomando en cuenta la orientación estratégica que deben tener los enunciados de metas de este informe, se a resuelto:

- i. Enunciar las metas a partir de cada componente y con base en la prioridad asignada por los consultados.
- ii. el parámetro para la escogencia de las metas deriva del enfoque de cambio que proyectan;
- iii. aquellas que se reiteran, presentarlas bajo un ejercicio de síntesis,
- iv. las propuestas con orientación operativa serán reelaboradas, procurando su síntesis y enunciándolas de tal modo que conjuguen una visión estratégica, en orientación a las necesidades y utilidad que deben proveer.

Mediante el cuadro N° 17, se presentan las propuestas de metas, con base en los componentes de este informe:

**CUADRO N° 17**  
**COSTA RICA: INFORME NACIONAL MITCH +5**  
**PROPUESTA DE METAS**

Hoja: 1

COMPONENTE	METAS	
	Nacional	Regional
<b>Del Ámbito General</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias se ha consolidado, teniendo a la CNE como su coordinador.</li> <li>2. Se hace aplicación efectiva del Plan Nacional del Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Desastres</li> <li>3. Las políticas de reducción de desastres están articuladas al Plan Nacional de Desarrollo del país</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La región cuenta con una estrategia regional para la reducción de los desastres, representativa de las necesidades e intereses de todos los países y proyectada con una visión de desarrollo integral</li> <li>2. Los recursos provenientes de los donantes internacionales se destinan a las actividades incluidas en la estrategia y respetando las debilidades y avances de cada uno de los sistemas nacionales</li> </ol>
<b>Estrategias y planes sectoriales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cuenta con una planificación sectorial fortalecida que incorpora el concepto de riesgo como un eje transversal de la política pública</li> <li>2. Disponemos de un marco normativo eficaz que obliga a las instituciones y otros actores a onentar sus programas bajo un enfoque de reducción de desastres.</li> <li>3. Todos los sectores cuentan con una unidad responsable de promover a lo interno el trabajo en materia de reducción de los desastres</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El tema de riesgo es parte de la agenda política regional ligado al ejercicio sectorial, en el marco de gestión del SICA.</li> <li>2. CEPREDENAC cuenta con una identidad que le permite ser reconocido como un ente generador de políticas de desarrollo y superar la de un ente mediador de recursos</li> <li>3. Los organismos de CEPREDENAC nacionales operan bajo una estrategia común, con posibilidades de seguimiento y evaluación</li> </ol>

**CUADRO Nº 17**  
**COSTA RICA: INFORME NACIONAL MITCH +5**  
**PROPUESTA DE METAS**

Hoja: 2

COMPONENTE	METAS	
	Nacional	Regional
<b>Capacidades locales para la gestión del riesgo,</b>	<p>4. La estructura de organización regional y local se ha visto fortalecida con la participación de los representantes institucionales</p> <p>5 El Sistema ha fortalecido la gestión local gracias a la descentralización y la desconcentración de las decisiones, los recursos y la información.</p> <p>6 El Sistema integra los aportes de la población civil organizada y del sector privado.</p> <p>7 El aporte de las municipalidades se ha consolidado, especialmente por su participación en los comités de emergencia</p>	<p>1. CEPREDENAC respalda con los aportes de la cooperación internacional, las iniciativas nacionales de promoción de capacidades locales.</p> <p>2. CEPREDENAC asesora las iniciativas nacionales para la gestión local, respetando las diferencias existentes de país a país.</p>
<b>Información, investigación y Alerta Temprana,</b>	<p>1. El país cuenta con una cartera de proyectos de investigación amplia, que bajo el concepto de multiamenaza, permite desarrollar conocimiento en varios ámbitos de la problemática</p> <p>2. Existen los recursos necesarios para que los institutos, universidades e investigadores generen conocimiento científico e información y bases de información digital, integradas y georeferenciadas</p> <p>3. La CNE, por medio de convenios y la aplicación concertada de mecanismos de coordinación, cuenta con una base de información unificada, nutrida con los aportes de las investigaciones, para retroalimentar todas las instancias que forman parte del Sistema Nacional</p> <p>4. Se han instalado observatorios con tecnología moderna para el seguimiento de los fenómenos climáticos, sísmicos y volcánicos que buscan trabajar la información en tiempo real.</p> <p>5 La información sobre aspectos de riesgo es usada en los ejercicios de planificación y de regulación de las instituciones del Estado</p> <p>6. Se han mejorado los sistemas, tanto de informática como de telecomunicaciones, para facilitar la relación entre técnicos y entre funcionarios de las instituciones de respuesta</p>	<p>1. CEPREDENAC cuenta con la información y los medios para acceder a los cooperantes internacionales y contribuir con las iniciativas nacionales</p> <p>2. La mediación de CEPREDENAC para el financiamiento de proyectos se realiza respetando las debilidades y avances nacionales, suprimiendo las intenciones de "homologar" los sistemas.</p> <p>3. En la región existen proyectos de monitoreo, seguimiento y alerta que propician el avance de los aspectos abordados hasta hoy, el análisis histórico y la comprobación de hechos, acerca de fenómenos diversos de multiamenaza</p>

**CUADRO N° 17**  
**COSTA RICA: INFORME NACIONAL MITCH +5**  
**PROPUESTA DE METAS**

Hoja 3

COMPONENTE	METAS	
	Nacional	Regional
	<p>7. Los diferentes públicos requeridos de información tienen acceso fácil a información oportuna, actualizada y confiable, administrada bajo un esquema desconcentrado</p> <p>8. Se brinda mantenimiento adecuado y se actualizan los instrumentos de medición y seguimiento, incorporando nueva tecnología y métodos a las labores de monitoreo y seguimiento</p> <p>9. Se han elaborado los "modelajes" de riesgo, apoyados en un conocimiento integral de las amenazas y los factores de vulnerabilidad, con especial énfasis en la planificación de uso de la tierra y el manejo integral de cuencas.</p> <p>10. Existe una estrategia de educación y de divulgación pública orientada a la reducción de los desastres, que cuenta con información oportuna, de fácil manejo y aplica metodologías e instrumentos apropiados a la población objetivo.</p>	
<b>Fortalecimiento institucional de la gestión de las emergencias.</b>	<p>1. Se ha mejorado el marco normativo de las instituciones para acceder a recursos suficientes para el manejo de las emergencias</p> <p>2. El COE cuenta con procedimientos, espacio físico y recursos para articular eficientemente las labores de las instituciones de respuesta, haciendo aplicación del Manual COE</p> <p>3. El Sistema de Emergencias 9-1-1 se ha consolidado como la instancia de mediación entre las demandas de respuesta de la población y las instituciones que deben responder.</p> <p>4. Se ha fortalecido la gestión y administración de los recursos nacionales para la atención de emergencias, delimitando con precisión las fuentes y el uso que debe tener el Fondo Nacional de Emergencias.</p> <p>5. Los planes de reconstrucción de las zonas afectadas por emergencia se diseñan con un enfoque de desarrollo orientado a reducir la vulnerabilidad, no como en el pasado que estaban destinados a la recuperación de las pérdidas, únicamente.</p>	<p>1. Los protocolos, procedimientos y convenios para la asistencia en caso de desastre, acordados con las agencias de cooperación internacional y de país a país, se han mejorado y se aplican reconociendo las diferencias en los sistemas de respuesta de cada región.</p> <p>2. CEPREDENAC asesora y provee criterios técnicos para la generación de modelos de organización que hacen más eficiente y oportuna la respuesta de los sistemas nacionales a los desastres.</p>

## 6. COMENTARIO FINAL

El presente informe se elaboró a partir del aporte de un nutrido grupo de representantes de distintos sectores, en ello consiste su valor principal. No obstante, nos parece que falta mucha más información, pues en un trabajo de este tipo siempre falta tiempo para abarcar más o para mejorar los criterios, encontrar las palabras que reflejen el sentido exacto de lo que se quiere decir, por ello, su contenido se vuelve limitado. Además, nos resulta evidente que los participantes no dijeron todo, la restricción formal de un informe, con temas establecidos de previo, impiden identificar impresiones de tópicos distintos y hasta llega a contrarrestar la evidencia de criterios encontrados. También puede haber ocurrido que tuviéramos fallas de convocatoria de algunos actores que pudieron aportar puntos de vista distintos y hasta mejores.

Sin embargo, nos parece un logro importante el resultado del Foro, pues permite tener un panorama del avance del país en los últimos años, pero sobretudo, identificar el rumbo que debe tener el tema de reducción de desastres en la agenda de desarrollo nacional y aportar elementos sustantivos para la formulación de la estrategia regional.

Esperamos haber integrado con la mayor transparencia y veracidad los puntos de vista de todos los consultados y en un enfoque que sea útil. En todo caso, también es oportuno que el lector reconozca al final de la lectura, que hemos pretendido dotar al documento de un cierto hilo conductor, que refleje los puntos de vista más elementales y más elevados de cómo se concibe la atención de la problemática de los desastres en el país y también, los derroteros que deben marcar el futuro de los esfuerzos regional.

La CNE, responsable inmediata del presente informe, reconoce la motivación y el interés que despertó este informe entre todos los convocados y consultados, la actitud crítica y propositiva que enmarcó el diálogo, remozado de criterios disímiles y a veces encontrados; pero al final del ejercicio, parece prevalecer un mismo propósito: dotarnos de un horizonte común, con el cual enlazar los esfuerzos para reducir el sufrimiento y las pérdidas provocadas por los desastres. Le daremos tiempo al tiempo y con el mayor de los empeños buscaremos que eso sea una realidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- CNE.** "Costa Rica: Impacto General por Influencia Indirecta del Huracán Mitch." (Resumen preliminar), 10 de noviembre, 1998.
- CNE.** "Plan de Riesgos y Atención de Emergencias." Agosto, 2003.
- CEPREDENAC.** "Marco Estratégico para la Reducción de los Desastres en Centroamérica." Declaración de Guatemala II. Octubre, 1999.
- CEPAL.** "Costa Rica: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch". 1998.
- ONU.** Resolución 44/236. "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales." 20 de marzo de 1990.
- ONU.** Resolución 56/195. "Estrategia Internacional de Reducción de Desastres." 21 de enero de 2002.