

CAPITULO IV
PRESENTACION Y ANALISIS DE
RESULTADOS

A. LEGISLACION EXISTENTE EN MATERIA DE LA ORGANIZACION DE LOS RECURSOS DE SALUD FRENTE A SITUACIONES DE EMERGENCIA CAUSADAS POR DESASTRES NATURALES

En Panamá, es muy limitada la legislación que contempla las acciones a seguir para hacer frente a una situación de emergencia causada por un desastre natural.

Sin embargo, es importante señalar que, tal como se mencionara anteriormente, una situación de emergencia es un caso extremo en que se alteran todas las condiciones de un lugar determinado y que, para hacer frente a la misma, sin importar su índole, es necesaria la creación de leyes que regulen la participación de todos los organismos que integran no sólo el sector salud, sino aquellas organizaciones de apoyo como lo son: el Cuerpo de Bomberos de Panamá, la Cruz Roja, los Organismos Internacionales relacionados con salud, el Sistema Nacional de Protección Civil, las Fuerzas de Defensa (actual Fuerza Pública) y todos los grupos comunitarios de voluntarios que prestan su colaboración para sobrellevar los inconvenientes que conlleva una emergencia nacional.

1. Constitución Política de la República

La Constitución Política de la República de Panamá no dedica ningún apartado para especificar las acciones a seguir en caso de la ocurrencia de una catástrofe nacional, sin embargo, es clara cuando en su capítulo sexto, que trata sobre salud, seguridad social y asistencia social, resume la responsabilidad del Estado en materia de salud, principalmente en el artículo 105 que reza:

Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.¹

En el artículo anterior se expresa en forma concisa la responsabilidad del Estado frente a la salud de los panameños y, aunque no se especifica su participación en situaciones de emergencia, se sobreentiende que la misma deberá brindarse en forma expedita y eficiente, cuando se habla de restitución y rehabilitación de la salud.

Adicionalmente, los incisos 2 y 5 del artículo 106, respectivamente señalan que también son deberes del Estado:

Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.

y,

Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población...²

¹ Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983. G.O. No. 19.826 de 6 de junio de 1983. Pág. 24.

² Idem.

De las normas jurídicas antes señaladas se desprende el hecho de que el Estado está obligado, no sólo a proporcionar a los ciudadanos todos los recursos de salud a su alcance, con el fin de que éstos cuenten con los medios para disponer de una condición salubre satisfactoria, sino también a utilizar los medios disponibles para educar a la comunidad en todas las acciones que deberán desarrollar para proteger y conservar su salud y su vida. Obviamente esta atención deberá brindarse a la población no sólo bajo condiciones normales, sino también en las situaciones en que se requiera con carácter de urgencia debido a la presencia de una situación de emergencia, por ser aún más necesaria debido al deterioro de todas las estructuras del sistema. No importa cuál sea la situación que provoque la emergencia, lo primordial es que el Estado esté preparado para la rápida y eficaz rehabilitación de todos los servicios de salud, de modo que se salvaguarde la salud y la vida de los afectados.

2. Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

En nuestro país, el marcado aumento de la población unido a un creciente desarrollo tecnológico e industrial, generó la necesidad de crear un sistema capaz de proveer servicios de protección y dirección a la comunidad, en caso de presentarse una situación de emergencia causada por un peligro extremo.

La protección de la vida de las personas en situaciones que representan un gran riesgo colectivo, emergencias o desastres, en las que está en peligro su seguridad es, de acuerdo a la Constitución Nacional, como fue señalado anteriormente, deber primordial del Estado y en función de ésta se promulgó la Ley 22 de 15 de noviembre

de 1982 (Anexo No. 3) que da origen al Sistema Nacional de Protección Civil, (SINAPROC), "...como un organismo estrictamente humanitario, con personería jurídica propia, adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia."¹, encargado de la ejecución de medidas dirigidas a evitar, anular o disminuir los efectos negativos causados por desastres naturales o por la mano del hombre en la sociedad panameña.

Esta organización debe coordinar las actividades que sean necesarias para integrar todas las instituciones, públicas y privadas, en función de cumplir sus objetivos.

Esta Ley especifica los tres niveles que comprende el SINAPROC: el nivel nacional, el nivel provincial y el nivel municipal, indicando claramente que la máxima autoridad del sistema está constituida por el Organismo Ejecutivo. En este punto, es importante señalar que el Consejo Nacional de Protección Civil forma parte del nivel nacional y que está constituido por el Ministro de Gobierno y Justicia, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el Inspector General del Cuerpo de Bomberos, el Presidente Nacional Ejecutivo de la Cruz Roja Nacional, el Subjefe del Estado Mayor G-5 de la Guardia Nacional, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Obras Públicas y el Ministro de Salud o quienes ellos designen, con las funciones de:

¹ Ley No. 22 de 15 de noviembre de 1982. Gaceta Oficial No. 19.695 de 29 de noviembre de 1982.

- a.** Recomendar al Organo Ejecutivo y al Organo Legislativo la promulgación de leyes, decretos ejecutivos y reglamentos para casos de desastres.
- b.** Recomendar que se decrete el estado de emergencia nacional.
- c.** Recomendar que se decrete el cese del estado de emergencia nacional y tomar providencias para suministrar fondos y recursos necesarios para afrontar y atenuar los efectos de los desastres.
- ch.** Establecer y emitir pautas y guías para el Plan Nacional de Protección Civil que deberá contener los programas operativos de acción y asistencia, según fase y tipo de desastres e instituciones participantes.
- d.** Recomendar al Organo Ejecutivo el Plan Nacional de Protección Civil y el Presupuesto Anual del Sistema Nacional de Protección Civil.
- e.** Supervisar que se desarrolle el espíritu y contenido de la presente Ley.
- f.** Concertar Convenios de Apoyo de Emergencia con la comunidad internacional cuando fuere el caso.¹

La ley también contempla todos los grupos que componen los diferentes niveles, indicando quiénes los integran y las funciones que tienen bajo su responsabilidad, sin embargo, únicamente se presentan en esta investigación los integrantes y funciones del Consejo Nacional de Protección Civil, por ser este grupo el responsable de ejecutar las actividades de índole nacional, relativas a la situación

¹ Idem.

de emergencia, mientras que los otros son de carácter técnico-administrativo y sus funciones no están directamente relacionadas con la ejecución del plan nacional.

Por otro lado, la Ley indica que el SINAPROC contará con un presupuesto propio proveniente del Presupuesto Nacional y que también podrá obtener fondos adicionales por medio de la realización de actividades o donaciones internas o externas, siempre que la Contraloría General de la República garantice que los fondos están siendo adecuadamente administrados.

A este respecto es importante destacar que el Consejo Nacional de Protección Civil es el ente encargado de canalizar toda la ayuda técnica y financiera que se brinda al SINAPROC y, que como tal, tiene total responsabilidad sobre la ejecución de las tareas inherentes al sistema. Sin embargo, durante los siete años comprendidos desde 1982, fecha en que se pone en efecto la ley 22 que, como ya se indicó creó el SINAPROC, hasta 1989 únicamente se sostuvieron dos reuniones entre los funcionarios que deberían tomar parte de las actividades del sistema, debido principalmente a la incapacidad que mostraron para mantener como principio primordial, su papel como guardianes de la seguridad de los panameños y, que antepusieron las ideas político-partidistas, muy comunes en las actividades desarrolladas por todas las instituciones estatales.

Por otro lado, durante el período 1982-1989 todas las personas que se asignaron para desempeñar funciones directivas en el SINAPROC fueron seleccionadas por el Ministro de Gobierno y Justicia a cargo de ese ministerio en el momento y, por

lo tanto, su selección fue fundamentada esencialmente en la relación personal o política, sostenida entre el ministro y el funcionario designado sin tomar en consideración su capacidad técnica y profesional para hacerse cargo de tan importante posición pública.

Además, hay que considerar que el SINAPROC recibía toda la ayuda externa a través del Consejo Nacional de Protección Civil y que era este grupo el encargado de canalizar dicha ayuda hacia los niveles provincial y municipal. Sin embargo, a lo largo de esta investigación se pudo constatar que, mientras que los dirigentes del Consejo Nacional no desarrollaban las funciones para las que teóricamente fueron nombrados, los encargados del Sistema Provincial constantemente se mantenían buscando el apoyo de entidades externas, públicas y privadas, sin poder obtener la ayuda esperada debido a que toda colaboración debe ser administrada a través del Consejo Nacional de Protección Civil, quienes como ya se indicó funcionaban de acuerdo a las directrices del Ministro de turno.

Las citadas anomalías trajeron como consecuencia que el SINAPROC jamás presentara al país un plan organizado para mover el engranaje de todas las instituciones relacionadas con el sistema. Prueba de ello fue que cuando el país se vio amenazado por el huracán Juana en octubre de 1988, el SINAPROC no tomó las debidas providencias para hacerle frente al que pudo convertirse en un gran desastre. Igualmente, durante las constantes inundaciones que sufren las regiones de Azuero y

Chiriquí el SINAPROC no prestaba el apoyo necesario para las labores de protección de la población afectada.

En otros términos, es obvio reconocer que durante los incidentes de diciembre de 1989 el Sistema Nacional de Protección Civil no actuó conforme a lo que se esperaba y se corroboró así el hecho de que no existía un plan debidamente concebido y preparado para ejecutarse, principalmente por la falta de comunicación y coordinación entre todos los involucrados.

3. Ministerio de Salud

Tal como se indicó anteriormente, la Constitución señala que el Estado debe velar por la salud de todos los habitantes de la República y, en función de cumplir con este mandato constitucional, el Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969 por el cual se crea el Ministerio de Salud decreta en su artículo primero:

Créase el Ministerio de Salud para la ejecución de las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud que por mandato constitucional son responsabilidad del Estado...¹

Como se puede apreciar, el extracto anterior establece claramente que el organismo responsable de ejecutar acciones tendientes a la protección de la salud de los panameños es el Ministerio de Salud, para lo cual éste debe contar con los planes

¹ Ministerio de Salud, República de Panamá. Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969. Panamá: 1969. Pág. 2.

adecuados de prevención ante situaciones de emergencia causadas por desastres naturales. Agrega el mencionado artículo que es también función de esta institución, la reparación y rehabilitación de la salud y, aún cuando no se especifica su responsabilidad en situaciones de emergencia, ésta se encuentra tácitamente indicada en el mismo, razón por la cual el Ministerio de Salud debe contar con un plan que defina claramente los parámetros a seguir para reparar y rehabilitar la salud, en los casos en que situaciones extremas provoquen su deterioro o destrucción. Posteriormente se analizará en forma detallada el Plan Nacional de Salud para Situaciones de Emergencia preparado por el Ministerio de Salud.

Por otro lado, en el artículo segundo del mencionado Decreto, se indica que corresponde al Ministerio de Salud:

...la supervisión y evaluación de todas las actividades que se realicen en el Sector Salud... tanto por las Instituciones dependientes del Estado como por las autónomas y semiautónomas cuya política deberá orientar con arreglo a las exigencias de una planificación integrada...¹

En este extracto claramente se desprende que el Ministerio de Salud es el ente regulador de todas las acciones que realice el Sector Salud, el cual de acuerdo a esa institución está compuesto por sí mismo, por la Caja de Seguro Social (CSS), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), la Dirección

¹ Ministerio de Salud. op. cit. Págs. 2-3.

Metropolitana de Aseo (DIMA), por el sector privado y por los diferentes niveles operativos (Nacional, Regional, Subregional o de Area Sanitaria y Local). (Anexo No. 4). Sin embargo, para efectos de esta investigación, tal como se indicó en la delimitación del trabajo, únicamente se están considerando los aspectos inherentes al Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social como entidades directamente involucradas en la provisión de salud.

Además, el artículo sexto indica en sus incisos b) y d), que también forman parte del Ministerio de Salud, entre otros organismos no relacionados directamente con salud, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y la Cruz Roja Nacional, entidades que ejecutan acciones en beneficio de la salud del pueblo panameño de las que se hablará posteriormente en esta investigación.

De todo lo antes expuesto se desprende que es imprescindible aunar los esfuerzos de todas las instituciones, públicas y privadas, a objeto de actuar en forma coordinada y eficiente, a manera que se evite la duplicación en la ejecución de las acciones, permitiendo así que el sector responda rápida y eficazmente ante situaciones de emergencia, según lo corrobora el artículo cuarto del mismo Decreto:

...la creación del Ministerio de Salud responde a la necesidad de racionalizar la utilización de los recursos públicos y privados... e

incrementar su rendimiento por medio de la planificación e integración de los programas...¹

Desde otro punto, el artículo 12 indica que el Ministerio de Salud solicitará asistencia técnica a la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, a fin de capacitar personal de salud en las áreas en que se encuentre carencia de personal debidamente especializado. Aunque este artículo no señala específicamente el adiestramiento de funcionarios en materia de atención para desastres, se sobreentiende que, en caso de sentirse la necesidad de esta capacitación, el Ministerio de Salud deberá promover a través de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, programas que contemplen el desarrollo de planes educativos sobre aspectos relativos a la atención de emergencias, en función de los requerimientos del momento en que se solicite la capacitación, además de que se considera oportuno que los planes de estudios de la Facultad de Medicina y otras afines, incluyan materias permanentes sobre la atención de situaciones de urgencia causadas por desastres naturales.

Posteriormente a la publicación del Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969, el 27 de febrero del mismo año, la Junta Provisional de Gobierno emitió el Decreto No. 75, por medio del cual se establece el Estatuto Orgánico del Ministerio de Salud, en cuyo contenido el artículo 5 indica:

¹ Ministerio de Salud. op. cit. Pág. 4.

Las actividades de las instituciones y organismos del sector salud se integrarán y/o coordinarán fundamentalmente con arreglo a las especificaciones de los planes de trabajo que apruebe la Comisión Nacional de Planificación de la Salud, los que asignarán la responsabilidad o compromisos específicos que incumbe a cada cual. Dichos planes deberán necesariamente consignar además de la participación en recursos humanos y materiales, los medios de operación y la autoridad a la que compete la dirección y supervisión de las actividades programadas.¹

Para efectos de ambos decretos, se denomina Comisión Nacional de Planificación de Salud a un organismo permanente, dependiente del Ministro de Salud, responsable de la coordinación y consolidación de planes que incluyan todas las actividades realizadas por el Sector Salud en función del beneficio a la comunidad, contando para ello con la participación de personal de la Dirección de Planificación de la Presidencia de la República.

Del artículo antes enunciado se colige que deben existir planes adecuados de trabajo para todos los campos de la atención en salud, en los que se describa claramente las funciones que habrán de desempeñar los recursos disponibles en el sistema, de modo que se evite la duplicación de esfuerzos, situación que se presenta de manera frecuente en ocasión de la presencia de emergencias, en las que el resquebrajamiento de los parámetros regulares de trabajo provoca improvisaciones que repercuten, en muchas ocasiones, en el uso inadecuado de los recursos.

¹ Ministerio de Salud, República de Panamá. Decreto No. 75 de 27 de febrero de 1969. Panamá: 1969. Pág. 21.

Por otro lado, en lo relativo a los planes de desastres, se considera preciso citar en este punto, el artículo 7 del decreto analizado, ya que su contenido se acopla tácitamente a la planificación para atender situaciones de emergencia y que se explica por sí solo:

La ejecución de planes que involucran la integración de acciones de salud entre las instituciones del sector normalmente requerirá:

- a) Concordancia de propósitos en el plano nacional que se expresará en convenios bi o multilaterales para respaldar el uso de la capacidad instalada y la compensación económica consiguiente.
- b) Disponibilidad de recursos humanos y materiales para la consecución de los objetivos establecidos en el programa.
- c) Concentración de los elementos técnico–normativos y de supervisión en un solo nivel de responsabilidad institucional.
- d) Unidad de comando bajo una jefatura que dirija, disponga, controle, evalúe y supervise la utilización de los recursos asignados a un programa cualquiera que fuere su procedencia.
- e) Coordinación consecuente de la gestión administrativa a través de un ordenamiento en el empleo de los recursos y su disponibilidad al servicio de la acción técnica, garantizándose flexibilidad operativa intra e interinstitucional mediante procedimientos convenidos previamente entre las partes.¹

Adicionalmente, el artículo 10, en el que se enumeran las funciones del Ministerio de Salud, indica que a éste le corresponde: la creación de planes de salud

¹ Ministerio de Salud. Decreto No. 75. op. cit. Págs. 22–23.

uniformes y eficientes en función de la demanda de atención de salud; actualizar toda la legislación referente a las actividades del sector salud y los manuales operativos existentes en función de verificar su eficiencia; controlar la prestación de servicios privados de salud; promover las actividades docentes en el campo de la salud; establecer relaciones con organismos externos de asistencia en salud; promover el adiestramiento de los funcionarios del sector; celebrar convenios nacionales e internacionales en materias relativas a los programas de cooperación al sector; administrar los programas de salud por medio de la delegación de funciones; y, establecer políticas de selección de personal apto y competente para integrar el sector.

En los artículos restantes, este decreto incluye las funciones de los diferentes departamentos del Ministerio de Salud, sin dedicar ningún apartado a la atención de emergencias causadas por desastres naturales, de modo que, aunque muchos artículos de los decretos estudiados pueden ser aplicables a la atención de urgencias, según lo visto en el anterior análisis, se puede inferir que la legislación existente en relación al Ministerio de Salud no incluye de forma específica cuál es el papel que juegan esta institución y sus dependencias, en casos extremos de emergencias que requieran de la activa participación de este organismo como rector de las funciones de salud de la República.