

LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA

Juan C. Méndez*

Resumen

La gestión integral de riesgo de desastres es una temática que ha venido a profundizar y dinamizar la integración política centroamericana de una manera excepcional. La región ha experimentado en los últimos años un profundo acercamiento técnico y político liderado en especial por una de las agencias especializadas del Sistema de la Integración Centroamérica, del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres

Naturales en América Central, el cual ha liderado una serie de iniciativas, proyectos y programas muy relevantes en la materia, y que han posibilitado la adopción de políticas regionales, instrumentos y mecanismos asistencia mutua.

Palabras clave: gestión del riesgo, asistencia humanitaria, CEPREDENAC, SICA, mecanismos regionales, organismos de protección civil, integración regional

Abstract

Comprehensive disaster risk management is a subject that has revitalized and furthered the Central American integration policy in an exceptional way. The region has experienced in recent years

* Académico de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Ha trabajado en asuntos humanitarios en la Comisión Nacional de Emergencias y actualmente es Asesor regional para la Iniciativa Nansen sobre desplazamiento transfronterizo por desastres.

a deep technical and political work led in particular by one of the specialized agencies of the Central American Integration System, the Coordination Center for the Prevention of Natural Disasters in Central America, which has led a number of initiatives, projects and highly relevant programs in this area that have enabled the adoption of regional instruments, regional policy and mechanisms mutual assistance in the context of disasters.

Keywords: risk management, humanitarian assistance, CEPREDENAC, SICA, regional mechanisms, civil protection agencies, regional integration

Introducción

En materia de integración regional, los temas sobre gestión integral de riesgos no han tenido el impacto mediático como quizás ha sucedido con otros temas de la agenda centroamericana. La agenda comercial, de infraestructura y, recientemente, de elementos de cohesión social, narcotráfico y seguridad, ha ocupado la mayor atención tanto de la opinión pública, como de quienes toman las decisiones políticas.

Sin embargo, si bien la visibilidad de la gestión integral de riesgo de desastres no tiene la visibilidad con la que gozan otros temas como los mecanismos de coordinación de los directores de migración de Centroamérica, el tema ha dinamizado la integración regional con alcances muy relevantes para la región.

No solo ha ocupado un lugar relevante en las agendas políticas de los mecanismos de reuniones ordinarias y cumbres de los jefes de Estado y Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), sino que los mismos mandatarios han exigido acciones puntuales a la institucionalidad centroamericana para fortalecer políticas centroamericanas en materia de gestión integral de riesgos y asistencia humanitaria.

En el marco del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), agencia especializada del SICA, se han gestado la mayoría de iniciativas, proyectos e iniciativas de integración regional en la materia, muchas de las cuales podrían resultar desconocidas para el público en general, pero que en la práctica juegan un papel muy relevante en el contexto de desastres.

Los mecanismos regionales, tales como el mecanismo regional de ayuda mutua ante desastres Meg-Reg, el cual es uno de los ejemplos más claros y puntuales al respecto en materia de gestión del riesgo y asistencia humanitaria.

Muchos otros proyectos e iniciativas regionales, que se explicarán en detalle más adelante, han venido a complementar y profundizar los esfuerzos de integración de los seis países centroamericanos; entre ellos se puede mencionar los planes de

acción de DIPECHO y de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

Este documento explica de manera detallada los principales avances que ha experimentado la región centroamericana producto de la integración regional desde la perspectiva de la gestión integral de riesgos. Muchas de las experiencias y buenas prácticas que se indican aquí pueden ser valoradas por otras instancias políticas regionales con el fin de ser implementadas desde sus respectivos ámbitos de competencia.

La gestión integral de riesgos en la agenda del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

La gestión integral de riesgos ha sido entendida por muchos como una materia muy técnica y que se limita al campo de acción y competencias únicamente de los organismos nacionales de protección civil. A nivel centroamericano, inclusive, los alcances de este concepto han sido opacados por otros temas de la agenda centroamericana, entre ellos los temas de seguridad e intercambio comercial. En especial porque esos alcances se han materializado paulatinamente en procedimientos, protocolos, políticas e inclusive acuerdos a nivel de jefes de Estado,

En la región centroamericana durante muchos años los principales temas de integración regional han estado supeditados en gran medida a aspectos de intercambio comercial, infraestructura, seguridad y narcotráfico, medio ambiente, entre otros, la materia de gestión integral de riesgos ha venido ocupando un papel muy importante en la agenda del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), aunque su relevancia no ha trascendido el impacto mediático que otros temas ocupan en la agenda común. Inclusive, en los últimos años el mecanismo de Cumbres y Reuniones de Jefe de Estado y de Gobierno del SICA ha adoptado recomendaciones, mandatos y planes de acción muy relevantes en materia de gestión de riesgos y atención de emergencia.

Si bien el concepto de gestión integral de riesgos no es unívoco y, por lo tanto, encierra una serie de aristas que pueden dificultar su comprensión, a nivel regional su alcance se ha homologado de manera exitosa con la aprobación de la *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres* –PCGIR–, aprobada en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, celebrada en la Ciudad de Panamá en junio de 2010.

Según esta política regional, el enfoque de la gestión integral del

riesgo de desastres se fundamenta en las dimensiones social, económica, ambiental y político-institucional del desarrollo y en su armonización, que se expresan territorialmente, buscando la creación de condiciones de seguridad integral territorial, que superen las deficiencias existentes y futuras causales del riesgo (CEPRE-DENAC, 2010).

Esta definición ha sido complementada a nivel regional con la propuesta global de la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), la cual entiende el concepto de gestión del riesgo de desastres se entiende como un

...Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. Esto involucra todo tipo de actividades, incluyendo medidas estructurales y no-estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres... (ERID, 2004, p.2).

Ambas definiciones han servido de guía conceptual a los gobiernos de la región para adoptar posiciones

comunes en plataformas internacionales, por ejemplo la Plataforma Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.

A nivel del SICA, la materia de gestión integral de riesgo de desastres ha tomado un interés especial en los últimos años. En el Plan de Acción acordado en la *XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)* figuran, por ejemplo dos acuerdos vinculados directamente con la materia: 1) instruir al CEPREDENAC en la ejecución del plan de fortalecimiento y modernización institucional de las entidades rectoras nacionales para la atención de emergencias, protección civil y de gestión integral de riesgo, así como el Mecanismo Regional de la Ayuda Mutua ante Desastres e 2) instruir a la SG-SICA para que, en coordinación con las Cancillerías y con el apoyo de CEPREDENAC, SIECA y la Comisión de Seguridad Centroamericana, actualicen durante el primer semestre del año 2012 el Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en Casos de Desastres y el Mecanismo de Cooperación Coordinada para la Respuesta a Desastres, para que se garantice, entre otros aspectos, que las autoridades involucradas respondan ágilmente (sobre el mecanismo regional de la ayuda mutua ante desastres se hablará más adelante).

La XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, celebrada en la Ciudad de Panamá en junio del 2010, constituye uno de los hitos más relevantes en la materia a nivel regional, pues se prioriza la gestión de riesgos como elemento central y de interés compartido para los países que conforman el SICA. En su numeral número 15 de la declaración final de la reunión se acuerda lo siguiente:

...Aprobar con satisfacción la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), que prioriza lineamientos con un enfoque multisectorial y territorial. Para su progresiva implementación, instruimos a los Órganos a Instituciones del SICA a coordinarse con el “Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)”, con apoyo de la Secretaría General del SICA y exhortamos a la cooperación internacional a acompañar los esfuerzos que realizan los países. (SICA, 2010, p.8).

Otras cumbres de Presidentes del SICA, en donde la materia de gestión integral de riesgos de desastres ha ocupado un lugar relevante, fue la *XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*, celebrada en San Salvador, en

julio del 2011, en la cual los presidentes del área en el preámbulo de la declaración final reconocen

...la creciente vulnerabilidad que la región experimenta por los impactos y eventos asociados al cambio climático, lo cual plantea impostergables retos y determina que los países del SICA brinden especial atención en las áreas de gestión integral del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático... (SICA, 2011, p.11).

En este mismo documento, los presidentes del área acuerdan

...Concretar esfuerzos y acciones a nivel nacional, regional e internacional en el ámbito de la gestión integral de riesgos de desastres y el cambio climático, en el marco de los instrumentos regionales e internacionales existentes...

(...) Impulsar la ejecución de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), que prioriza lineamientos con un enfoque multisectorial y territorial, en complemento a la Estrategia Regional de Cambio Climático y que refleja la transformación en la administración de los desastres, con un enfoque de gestión integral del riesgo (...) (Ibíd., 2011, p.12).

En esta misma reunión de jefes de Estado y de Gobierno del SICA, los mandatarios centroamericanos acordaron realizar una Cumbre Centroamericana sobre gestión integral de riesgos y cambio climático titulada “Por el derecho a la prevención”, la cual tomó lugar meses después en diciembre del 2011 en San Salvador, y contó con el valioso apoyo de varias agencias de cooperación internacional, para finalmente concluir con la adopción de un documento de consenso sobre las principales pautas para dar contenido a la PCGIR, entre estos la constitución de un Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (FOCEGIR).

Asimismo en otras cumbres de jefes de Estado y de Gobierno del SICA se han incorporado elementos y preocupaciones muy relevantes sobre reducción de riesgo ante desastres y medidas política sobre la materia, entre ellas la XXXVI Reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA celebrada en Belice en diciembre del 2010, la XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobiernos de los países miembros del SICA, efectuada en Nicaragua en diciembre del 2012, la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, San José, Costa Rica en junio del 2013, y la Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA para el relanzamiento del proceso

de la integración centroamericana en julio del 2010, San Salvador y su Plan de Acción.

En todas estas importantes cumbres, no solo se reafirma a nivel regional la importancia de la materia dentro de la agenda común, sino que se exhorta a la comunidad internacional a colaborar en los esfuerzos regionales, mecanismos e instrumentos que los países han adoptado con el paso de los años en relación con la gestión integral de riesgos de desastres. De esta manera, el compromiso político sobre la materia se materializa de esta manera al más alto nivel político posible para la región centroamericana.

Recientemente, durante la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San José, Costa Rica en junio de 2013, se adoptó una medida muy relevante en materia puntual de asistencia internacional humanitaria para la región, la cual se transcribe a continuación:

...Instruir a CEPREDENAC para que en forma conjunta con la SG-SICA y SIECA, propongan un instrumento regional para la facilitación y reglamentación de la movilización de la asistencia humanitaria internacional entre los países, en caso de desastres; así como tomar las medidas en cada uno de nuestros gobiernos para actualizar comprensivamente la

normativa relacionada a la facilitación de la recepción, tránsito y envío de la asistencia regional e internacional en caso de desastres... (SICA, 2013, p.10).

La materia de asistencia internacional humanitaria es un componente del amplio concepto de gestión integral de riesgo de desastres, que ha ocupado un lugar muy relevante en la agenda técnica y política centroamericana. Más adelante se profundizará sobre este aspecto, en especial en relación al *Mecanismo Regional de Ayuda Muta ante Desastres*.

CEPREDENAC y la articulación centroamericana

A nivel de la institucionalidad centroamericana, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), órgano especializado en gestión integral de riesgos de SICA, lidera los mayores procesos de integración regional en la materia, tanto a nivel técnico y de procedimientos, como a nivel político.

La institucionalidad del CEPREDENAC se basa en su Convenio Constitutivo, el cual se remonta en su primera versión a 1993. El Convenio Constitutivo actual fue suscrito en Belice el 3 de septiembre del 2003 y entró en vigencia en julio del 2007, al ser ratificado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua y Panamá (CEPREDENAC, 2014). Por otro lado, el *Reglamento General de Funcionamiento* de dicho organismo fue aprobado por el Consejo de Representantes (máxima autoridad política de la institución) de CEPREDENAC en Guatemala en julio de 2009.

En Costa Rica, la ratificación del Convenio Constitutivo del CEPREDENAC correspondió a la Asamblea Legislativa de la República, la cual mediante Ley N.º 8588 del 18 de abril del 2007 y publicada en *La Gaceta* N.º 87 del 8 de mayo de 2007, aprueba el Convenio Constitutivo de dicho organismo internacional, contribuyendo de esta manera a fortalecer los esfuerzos regionales en materia de gestión integral de riesgos que se venían gestando desde años atrás. Tanto el Convenio Constitutivo como su Reglamento General de Funcionamiento definen la forma de operar de CEPREDENAC, como organismo especializado del SICA en gestión de riesgo.

Según su Convenio Constitutivo, el objetivo fundamental del CEPREDENAC es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de

prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias (CEPRE-DENAC, 2003).

Es una agencia que desde su concepción ha jugado un papel extraordinario en la articulación de políticas, instrumentos, lineamientos, proyectos y estrategias de fortalecimiento de los sistemas e instituciones de protección civil y gestión del riesgo de los países centroamericanos.

Si bien cada país mantiene su soberanía presupuestaria, institucional y programática en el caso particular de la gestión integral del riesgo, el CEPREDENAC funciona en la práctica como un órgano articulador, facilitar e integrador entre todos los organismos de protección civiles y estatales de la región centroamericana.

Este organismo no impone políticas públicas ni tiene injerencia presupuestaria o política en las decisiones soberanas que toma cada institución de protección civil en la región, sin embargo, a través de un trabajo coordinado y enfocado en la mitigación y prevención del riesgo de desastres se ha logrado consolidar como una de las agencias de la integración centroamericana con mayor presencia e influencia en la gestión de proyectos regionales sobre prevención de riesgo de desastres. En pocas palabras, es una organización regional de referencia obligatoria para cualquier iniciativa con alcances regionales.

Este posicionamiento regional se produce gracias a una combinación de liderazgo y de visión integracionista. Su propio Convenio Constitutivo claramente establece que su trabajo se guiará bajo la idea de "...La integración centroamericana en todos los ámbitos, como aspiración legítima de los pueblos de la región..." (CEPRE-DENAC, 2003, p.2), y su mandato se guiará con el objetivo de "...Contribuir a la integración centroamericana en todos los ámbitos, para hacer de Centroamérica una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo..." (CEPRE-DENAC, 2003, p.2).

El mayor logro del CEPREDENAC en materia de integración regional desde la perspectiva de la gestión integral de riesgos, es quizá la adopción de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), la cual fue adoptada con el propósito de orientar el desarrollo de procesos de coordinación y promoción interinstitucional que contribuyan a la intensificación y aumento en la calidad y el impacto de las estrategias nacionales de gestión integral del riesgo.

Como se mencionó antes, la PCGIR fue aprobada durante la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, celebrada en la Ciudad de Panamá en junio del 2010.

Así, resulta bastante claro que el esfuerzo de coordinación regional del CEPREDENAC se vio respaldado al más alto nivel político al que se pueda aspirar en cualquier proceso de integración regional, pues no son sino los mismos jefes de Estado y el Gobierno de Centroamérica quienes aprueban esta política regional en el 2010.

A raíz de la adopción de la PCGIR, la cual tiene entre sus objetivos específicos procurar la armonización de políticas y estrategias de gestión integral del riesgo de desastres en la región, con otras adoptadas en los subsistemas económico, social y ambiental del SICA; los seis países miembros de la integración inician un nuevo proceso de coordinación y diálogo con un marco conceptual más claro y consensuado.

Con el paso de los años, la adopción de esta política regional ha generado un trabajo muy intenso por parte de CEPREDENAC, diseñando, ejecutando y dando seguimiento a programas, proyectos y otras iniciativas regionales, todas con la finalidad de dar contenido y poner en práctica los mandatos de esta ley.

Este trabajo coordinado y consensuado, no ha generado sino una especie de sentimiento de pertenencia por parte de los organismos nacionales de protección civil, gestión de riesgos y atención de emergencias

en los seis países centroamericanos.¹ Si bien cada país tiene sus particularidades, prioridades nacionales y normativas que regulan su propio accionar, el trabajo regional ha producido un número importante de iniciativas y proyectos regionales que acentúan la integración, por ejemplo, de plataformas de comunicación e información, sistemas de información satelital, ayuda humanitaria, entre otros temas.

En el marco del CEPREDENAC, los países centroamericanos se han visto beneficiados con un número importante de proyectos –muchos financiados con fondos de la cooperación internacional–, los cuales han sido diseñados con alcances regionales, respetando las particularidades nacionales de cada uno de los sistemas de protección civil.

A continuación se detallan algunos de los proyectos, programas e iniciativas regionales que han favorecido los seis países centroamericanos y que se han gestado en el seno del CEPREDENAC: (ver tabla 1)

1 En Costa Rica corresponde a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), en Panamá el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá (SINAPROC), en Nicaragua el Sistema Nacional para la Mitigación, Prevención y Atención de Desastres (SINAPRED), en Honduras la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), en El Salvador la Dirección General de Protección Civil y en Guatemala la Coordinadora Nacional para la Reducción de desastres (CONRED).

Tabla 1
Principales proyectos recientes de alcance regional en gestión integral de riesgo de desastres en América Central en el marco de CEPREDENAC

Nombre del proyecto o convenio	Tipo de cooperación	Fuente	Fecha de inicio
Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT)	Técnica	Banco Interamericano de Desarrollo –BID-	2008
Academia Regional USAR *Los fondos asignados a este Proyecto, son administrados por la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC	Financiera no reembolsable	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE	Setiembre 2012
BOSAI I / Fortalecimiento de Capacidades Municipal-comunitarias en Prevención de Desastres. Proyecto Regional Centroamericano.	Técnica y Financiera no reembolsable	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)	Abril 2007
Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA). Proyecto Regional Centroamericano	Técnica y Financiera no reembolsable	Unión Europea	Setiembre 2006
Fortalecimiento de capacidades en los Sistemas de Alerta temprana en América Central, desde una perspectiva de multi amenaza	Técnica	Unión Europea	Octubre 2010
Fortalecimiento de las capacidades para la gestión integral de riesgo de desastres, de los entes rectores de protección civil en entornos urbanos de la región centroamericana	Técnica	USAID/OFDA	Octubre 2012
Proyectos Fondo España-SICA (CEPREDENAC): Segunda edición del Curso sobre gestión de riesgo e inversión pública.	Técnica	AECID	Enero 2012
RESIS II (donación equipo) CEPREDENAC	Técnica	Noruega	Febrero 2012
Formación de capacidades para la reconstrucción en la región Centroamericana	Técnica	Australia	Diciembre 2012
Fortalecimiento de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR)	Técnica	COSUDE	Diciembre 2013

Fuente: Elaboración propia con información suministrada en el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica.

Estas iniciativas y proyectos han sido diseñados y ejecutados de manera coordinada por CEPREDENAC, con el respaldo técnico y político de los organismos de protección civil y gestión del riesgo que conforman el Consejo de Representantes, máxima instancia de decisiones de este organismo regional.

El Consejo de Representantes funciona en la práctica como una especie de Junta Directiva que aprueba las grandes líneas de trabajo y proyectos regionales en el marco de la PCGIR. En el caso costarricense y en virtud del Convenio Constitutivo, es la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) la institución que representa al país ante este organismo

El Consejo de Representantes del CEPREDENAC tiene un rol protagónico en la dirección de ese organismo, y se reúne a sesionar periódicamente cada dos o tres meses de manera ininterrumpida cada año. A través de este mecanismo de sesiones ordinarias –y extraordinarias si el tema y las necesidades lo ameritan– los seis países del SICA tienen la oportunidad de sugerir oportunidades de mejora en los canales de comunicación, proyectos regionales y armonización de procedimientos.

Los proyectos e iniciativas que se ejecutan a nivel regional juegan en este sentido un papel crucial en las

políticas de integración de la región, pues los países a través de sus agencias nacionales de protección civil, tienen la necesidad y el mandato de unificar esfuerzos y superar particularidades nacionales bajo objetivos comunes.

Gracias a estos esfuerzos conjuntos de integración regional en la materia se ha logrado, inclusive, unificar criterios para programas específicos de capacitación en temas tan técnicos como la búsqueda y rescate urbano y en espacios confinados, mediante iniciativas regionales para validar plataformas de desarrollo y estructura de contenidos del *Programa de Formación en Búsqueda y Rescate en Centroamérica* de la currícula de la futura *Academia Regional Centroamericana de Búsqueda y Rescate ACByR*, uno de los proyectos regionales más emblemáticos y relevantes con los que cuenta la región centroamericana.

A propósito de esto último, es importante resaltar que la cooperación suiza a través de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) se encuentra en la fase de implementación con sus socios centroamericanos y CEPREDENAC de la Academia Centroamericana de Búsqueda y Rescata, cuya sede estará en Costa Rica, la cual busca capacitar a rescatistas de la región en técnicas, habilidades y metodologías sobre búsqueda y rescate.

Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana, MEC-REG-SICA

El Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es uno de los mayores avances y logros de la integración regional centroamericana en el contexto de la gestión integral del riesgo de desastres.

Este mecanismo es en esencia un acuerdo de cooperación interestatal en asistencia humanitaria, se remonta hasta el año 1999, cuando a raíz de la XX Cumbre de Presidentes del SICA se instruyó al CEPREDE-NAC a establecer mecanismos de acción conjunta, transparente y participativa, con el apoyo de organismos nacionales y regionales, en caso de desastres.

En virtud de este mandato puntual se adoptó este mecanismo, conocido generalmente por su siglas “Me-cReg”, como instrumento de los países miembros del SICA a utilizar para hacer frente de manera ágil, expedita y urgente, ante una situación de emergencia o desastre que ocurra en uno o más países, y que requiera de la ayuda y asistencia humanitaria internacional y de sus miembros.

Recientemente, y con base en el mandato del Plan de Acción acordado en la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), celebrada en El Salvador en diciembre de 2001, se acordó fortalecer este mecanismo actualizando sus debilidades, oportunidades de mejora y capacidades reales de sostenibilidad.

Con base en el mandato de los Presidentes de la región, al CEPREDE-NAC le fue asignado ejecutar un plan de fortalecimiento y modernización institucional de las entidades rectoras nacionales para la atención de emergencias, protección civil y de gestión integral de riesgo, así como el Mecanismo Regional de la Ayuda Mutua ante Desastres, para lo cual en coordinación con las Cancillerías centroamericanas, se intentó dar los primeros pasos para actualizar durante el primer semestre del 2012 el “Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en Casos de Desastres y el Mecanismo de Cooperación Coordinada para la Respuesta a Desastres”, instrumento que en el caso costarricense se ha incorporado a los procedimientos institucionales mediante el documento “Manual de Cancillería para la gestión de la asistencia internacional humanitaria y técnica en casos de desastre”.

Estos procedimientos han integrado los sistemas de protección civil de la

región de una manera muy ordenada, sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado evaluar los alcances prácticos de dichos procedimientos regionales, pues si bien existe la voluntad política para asistir a un país centroamericano cuando este así lo solicite, los llamamientos de asistencia internacional humanitaria del país afectado, en muchas oportunidades no hacen referencia a estos mecanismos existentes.

Recientemente, el MegReg ha experimentado oportunidades de mejora, las cuales han sido respaldadas por los gobiernos de los países centroamericanos con el objetivo de mejorar los espacios de integración y coordinación en la materia. En especial, sobresalen los esfuerzos de los países centroamericanos para la creación consensuada de un “Reglamento para la Constitución, Mantenimiento y Operación de la Fuerza de Tarea Centroamericana” (FTC), la cual estaría constituida por un conjunto de grupos especializados de las diferentes disciplinas en los ámbitos de primera respuesta, evaluación de daños y análisis de necesidades, apoyo a las labores de respuesta sectorial y los que el CEPREDENAC considere necesario para la asistencia inmediata en desastres.

A nivel nacional, los esfuerzos del MegReg han sido respaldados con la adopción y actualización permanente de los Manuales de cancillería

para la asistencia humanitaria, los cuales si bien adoptan formatos y requerimientos diferentes en cada país, conservan el mismo espíritu y los elementos esenciales que se han gestado en el marco de las iniciativas regionales. En el caso costarricense, el *Manual de Cancillería para la gestión de la asistencia internacional humanitaria y técnica*, cuya última versión se remonta al 2011, ha sido un producto de estos esfuerzos que se circunscriben al mecanismo regional de respuesta ante los desastres.

Otros espacios de integración regional en materia de gestión integral del riesgo

Más allá del CEPREDENAC, los seis países centroamericanos han aprovechado otras oportunidades y plataformas de integración regional en materia de gestión integral del riesgo; muchos de estos espacios han sido posibles gracias al interés y a los recursos de organismos y agencias de cooperación internacional. Uno de los ejemplos más relevantes al respecto lo constituye el trabajo de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, la cual ha impulsado proyectos regionales de coordinación humanitaria y otras iniciativas respaldadas financieramente por la Unión Europea con la finalidad de fortalecer las capacidades de respuesta de los

organismos de protección civil de la región y facilitar el intercambio de recursos humanitarios entre los países centroamericanos en contextos de desastres.

Recientemente, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja han emprendido un esfuerzo de integración regional a nivel de documentación, mediante la adopción de un Compendio Normativo Regional para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Casos de Emergencia, el cual se basa en recomendaciones que surgieron de reuniones regionales sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria, espacios en donde han coincidido representantes gubernamentales de organismos de protección civil de la región centroamericana.

Este Compendio tiene como propósito facilitar el trabajo de los gobiernos de la región en el proceso de ensamblar, dentro de la normativa nacional, la información pertinente a la regulación y facilitación de la asistencia humanitaria internacional en casos de emergencia o desastre; permitir a los gobiernos de la región identificar las fortalezas de la legislación nacional de su país en materia de prevención y atención de desastres, así como aquellas áreas donde el esquema reglamentario podría ser fortalecido en previsión de futuros desastres; permitir un rápido intercambio de

información acerca de los procedimientos legales existentes en los diferentes países de la región durante una emergencia o un desastre y constituir una herramienta que mejore la cooperación mutua entre los países y demás actores internacionales que brinden asistencia en situaciones de emergencia o desastre (Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, 2012).

La Unión Europea a través de su Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) ha venido implementando desde hace más de seis años planes de acción regionales denominados “DIPECHO”, los cuales han contado con el apoyo, respaldo y trabajo conjunto de los gobiernos centroamericanos, agencias de cooperación internacional, CEPREDENAC y agencias de las Naciones Unidas.

Estos planes de acción regional que agrupan a los organismos estatales de protección civil, y tienen como objetivo fundamental el fortalecer las capacidades locales y nacionales en atención de emergencias, respuesta a desastres y gestión integral del riesgo. En el marco de estos esfuerzos, el CEPREDENAC ha jugado un papel importante articulando las distintas necesidades de los sistemas nacionales, mediante el diseño de perfiles de proyectos que se ajusten a las necesidades locales.

De esta manera, cada proyecto y plan de acción que se ha presentado bajo el nombre de DIPECHO ha respondido a objetivos específicos que van desde el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana en el nivel local y regional a través de la plataforma centroamericana de información y comunicación, consorcios CEPREDENAC-Programa Mundial de Alimentos, hasta contribuir a la construcción de resiliencia de las comunidades centroamericanas por medio del fortalecimiento de la consideración en las prioridades de las políticas regionales, nacionales y locales del desarrollo de la reducción de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, con el fin de mejorar la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de América Central (PCGIR) y las Políticas Nacionales en la región centroamericana.

En todos estos proyectos regionales ha existido una voluntad política y un interés de los organismos de protección civil de la región para trabajar de manera conjunta con las sociedades nacionales de la cruz roja, agencias de Naciones Unidas y CEPREDENAC.

La región centroamericana ha trabajado de manera conjunta en los planes de acción de DIPECHO VI, VII, VIII y recientemente en una propuesta de DIPECHO IX para iniciar su

ejecución entre el año 2013 y 2014. Otro proyecto regional que han tenido mucho impacto en términos de sus resultados y buenas prácticas en la articulación de trabajo, fue el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA).

Esta iniciativa regional financiada por la Unión Europea y cuyo presupuesto ascendió a veinte cuatro millones de euros, nació como una instancia de cooperación y coordinación entre el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y la Unión Europea, con el fin de contribuir a la consolidación de la integración regional, mediante la creación de una alianza estratégica y operativa entre los organismos del SICA con mandatos relacionados con la temática de la Gestión de Riesgos, de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos y de la Gestión Ambiental.

Durante cinco años, el objetivo del proyecto fue desarrollar condiciones políticas e institucionales en la región centroamericana para impulsar en cada uno de los seis países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) cambios hacia la gestión integral de los riesgos relacionados

con el agua, con una perspectiva de Gestión Ambiental.

Uno de los mayores logros de esta iniciativa regional fue la facilitación de las condiciones para la gestión del riesgos, la gestión integral de recursos hídricos y la gestión ambiental en la región, apoyando tanto a los procesos como a los actores nacionales y locales, mediante el fortalecimiento de capacidades y de manejo de información homogénea en los países y comunidades.

Otras iniciativas actualmente en marcha en la región, tales como el seguimiento a los resultados y las recomendaciones de la Consulta Regional de la “Iniciativa Nansen” celebrada en San José en diciembre del 2013 sobre el desplazamiento transfronterizo por desastres naturales, constituyen espacios que refuerzan el acercamiento y trabajo conjunto en el marco de la integración regional, toda vez que requieren de la cooperación interestatal, organismos de protección civil, direcciones de migración de la región y otros para asumir posiciones y pasos conjuntos.

Plataformas internacionales para la gestión integral del riesgo

Uno de los espacios internacionales más relevantes para la gestión integral del riesgo y la coordinación regional, lo constituye la Plataforma

Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, liderada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés). Este foro mundial de carácter político ha sido aprovechado de manera conjunta por los países centroamericanos en el marco del CEPREDENAC para unir posiciones comunes y tomar medidas que beneficien a la región, y en especial a la Política Centroamericana Regional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR-).

Durante la IV Plataforma global que tomó lugar en mayo de 2013 en Ginebra, el Gobierno de Costa Rica ejerciendo la representación de la Presidencia *pro tempore* del CEPREDENAC, tomó una posición muy clara en dicho espacio internacional, exhortando a la comunidad internacional a apoyar decididamente las iniciativas de fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión de riesgos y protección civil, especialmente las dirigidas a incrementar la capacidad de los entes rectores de los mismos, y hacer un llamado a la comunidad internacional para aportar a la puesta en marcha del Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, FOCEGIR, considerado como el mecanismo de financiamiento regional en materia de reducción de riesgo de desastres, que proveerá recursos y asistencia

técnica a los países en esta materia (CEPREDENAC, 2013).

Asimismo, como se ha mencionado antes, los Mecanismos de Asistencia Internacional Humanitaria (MIAH, por sus siglas en español) han sido además espacios de concertación en donde los países centroamericanos han asumido posiciones comunes de cara a la integración y realidad centroamericana. Durante estos espacios regionales que han tomado lugar en Jamaica, Panamá y Argentina, los países centroamericanos han tenido la oportunidad de dialogar entre ellos y, con base en las políticas centroamericanas, buscar alianzas con otros bloques regionales, en especial bloques regionales que se asemejen al trabajo que realiza CEPREDENAC en Centroamérica.

Consideraciones finales

Como se ha podido comprobar, la gestión integral de riesgos de desastres ha jugado un papel crucial en el marco de la integración regional centroamericana. El Centro de Coordinación para la Prevención de los desastres naturales en América Central –CEPREDENAC– ha asumido un liderazgo invaluable al articular propuestas, proyectos, programas y otras iniciativas en la región, todas con el objetivo de armonizar políticas, instrumentos y posiciones comunes.

Los seis países de la región –con la excepción de República Dominicana que forma parte del SICA pero no del CEPREDENAC– han trabajado en esta materia de una manera muy ordenada, consensuada y con una visión de avanzada, la cual ha superado en muchas oportunidades diferencias políticas o idiosincrasias nacionales.

La gestión integral del riesgo de desastres, y dentro de este concepto todos los mecanismos de asistencia internacional humanitaria, ha sido un elemento que ha dinamizado de una manera muy profunda los procesos en marcha de la integración regional centroamericana, liderados por la Secretaría General del SICA.

Los espacios de diálogo, concertación y toma de decisiones en los que han venido participando los seis países miembros del CEPREDENAC han contribuido a generar un sentimiento de pertenencia y defensa de los principios y necesidades reales que la región tiene, de cara a las iniciativas y propuestas de propuestas de organismos de cooperación internacional, los cuales en muchas oportunidades tienden a imponer sus propias agendas.

La Secretaría General del SICA debe tomar nota asimismo de todos los espacios y otros procesos de integración regional que no son liderados precisamente por agencias subsidiarias de esa Secretaría, de

manera que puedan eventualmente constituirse en ejemplos de buenas prácticas para el Sistema de la Integración Centroamericana.

Referencias bibliográficas

- CEPREDENAC. (2010). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos PCGIR*. Ciudad de Guatemala: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
- CEPREDENAC. (2012). *Reglamento para la Constitución, Mantenimiento y Operación de la Fuerza de Tarea Centroamericana*. Ciudad de Guatemala: CEPREDENAC.
- CEPREDENAC. (2013). Comunicado especial países miembro de CEPREDENAC-SICA en el marco de la Cuarta Sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza.
- CEPREDENAC. (2014). *Contexto Regional*. Ciudad de Guatemala: CEPREDENAC. Recuperado de www.cepredenac.org
- CEPREDENAC. (2009). *Convenio Constitutivo y su reglamento*. Ciudad de Guatemala: CEPREDENAC, Unidad de comunicaciones.
- ECHO. (2004). *The DIPECHO programme: reducing the impact of disasters*. Bruselas, Bélgica: Humanitarian Aid Directorate-General (ECHO). Recuperado de <http://Europa.eu.int/comm/echo/index>
- EIRD. (2004). *Glosario de términos*. Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres EIRD. Recuperado de www.eird.org
- Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (2012). *Compendio normativo regional para la gestión de la asistencia humanitaria internacional en casos de emergencia*. Ciudad de Panamá: FICR, documento inédito.
- La Gaceta. (2007). *Ley Nacional de Emergencias Ley No.8588 del 18 de abril de 2007*. San José: La Gaceta No.87.
- SICA. (2010). *Declaración XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Ciudad de Panamá: Sistema de la Integración Centroamericana SICA.
- SICA. (2010). *Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA para el Relanzamiento del proceso de la integración centroamericana y Plan de Acción*: San Salvador, El Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana SICA.
- SICA. (2010). *Declaración XXXVI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice: Sistema de la Integración Centroamericana SICA.

- SICA. (2011). *Declaración XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*. San Salvador, El Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana SICA.
- SICA. (2012). *Declaración XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobiernos de los países miembros del SICA*. Managua, Nicaragua: Sistema de la Integración Centroamericana SICA.
- SICA. (2013). *Declaración XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*. San José: Costa Rica. Sistema de la Integración Centroamericana SICA.
- UNISDR. (2013). *Taller regional planificación DIPECHO 2012-2013*. Roatán, Honduras: UNISDR-CEPREDENAC