



MAH

Informe Nacional sobre el progreso
en la implementación del

Marco de Acción de Hyogo Costa Rica



2008

Este informe ha sido preparado bajo el formato y los lineamientos metodológicos de la herramienta en línea del sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), el HFA-Monitor.



Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

El 'HFA Monitor' es una herramienta en línea del sistema de la EIRD utilizada para evaluar e informar sobre el progreso alcanzado y los retos identificados en la implementación de las acciones para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación emprendidas en el ámbito nacional, de conformidad con las prioridades del Marco de Acción de Hyogo (MAH). La secretaría de la ONU/EIRD se ha encargado de diseñar y de coordinar esta herramienta, la cual está disponible en línea a partir de mayo del 2008.

El "HFA Monitor", accesible a través de PreventionWeb (<http://www.preventionweb.net>) en inglés, francés y español, se basa en los objetivos estratégicos y las prioridades de acción del MAH, con un valor agregado: indicadores básicos y otros puntos de referencia, que facilitarán revisiones nacionales indicativas y analíticas. La meta es: ayudar a los países a evaluar periódicamente su progreso en la reducción del riesgo de desastres, monitorear las tendencias a lo largo del tiempo, fortalecer la coordinación entre los socios a nivel nacional y facilitar la priorización de las áreas estratégicas que deben ser atendidas a través de iniciativas a nivel nacional, (sub)regional y global.

Para mayor información acerca del HFA-Monitor en la región de las Américas:
Jennifer Guralnick (jguralnick@eird.org)

PreventionWeb – www.preventionweb.net
UNISDR – www.unisdr.org / www.eird.org

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015:

Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento global de referencia para la implementación de la reducción del riesgo de desastres y que ha sido adoptado por 168 Estados miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres que se celebró en Kobe, Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero de 2005.

Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible.

Dentro del Marco de Acción de Hyogo (MAH), los Estados han identificado la importancia de seguir de cerca, revisar y generar informes como una de las características esenciales de la implementación del MAH. La responsabilidad de seguir de cerca y de generar informes se asigna primordialmente a los Estados (en el párrafo 30), las organizaciones y las instituciones regionales (en el párrafo 31), las organizaciones internacionales (en el párrafo 32) y los socios de trabajo y la secretaría del sistema de la EIRD (párrafo 33).

Para propósitos de coordinación a nivel mundial, en el 2008, la secretaría de la EIRD comenzó a facilitar un ciclo bienal de seguimiento y generación de informes sobre el progreso alcanzado (2007-2009) en la implementación de las prioridades para la reducción del riesgo de desastres, con el apoyo de los principales socios de trabajo a todo nivel.

El objetivo principal del establecimiento del mecanismo de revisión bienal de seguimiento y del progreso alcanzado es identificar las tendencias y las áreas principales del progreso, al igual que los desafíos y asignaturas pendientes en los ámbitos nacional, regional y mundial con relación a la consecución de los objetivos estratégicos del MAH.

Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo: Costa Rica

Nombre del punto focal : Daniel Gallardo Monge, President

Organización : Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)

Función :

Correo electrónico : presidencia@cne.go.cr

Teléfono :

Fax :

Otro punto focal alternativo/ algún comentario :

Periodo del informe : 2007-2009

Fecha de la última actualización : 17 September 2008

Fecha de impresión : 14 Oct 2008

Presentación de informes de idiomas : Español

Objetivos estratégicos 1

Área 1

La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

Planteamiento del objetivo estratégico:

Desarrollar el Sistema Nacional de Gestión De Riesgo: Tiene como objetivo incorporar a los procesos del desarrollo, el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de política pública.

Entre las acciones que el Gobierno ha implementado para la Prevención y Gestión de Riesgo se destacan: (a) La elaboración de un marco legal e institucional para la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), (b) la incorporación de la GRD como elemento crítico del Plan Nacional de Desarrollo (PND), (c) la incorporación de la reducción de la vulnerabilidad en los planes de inversión, (d) la adjudicación de fondos necesarios para los programas de prevención y reducción de riesgos de desastres, y (e) la actualización y fortalecimiento de la capacidad de la "Comisión Nacional para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias" (CNE).

Entre las acciones principales están:

Cambio de la Ley Nacional de Emergencia, que incluye una delimitación de la política nacional de gestión del riesgo.

Incorporación del concepto y de acciones estratégicas relacionadas con el tema, en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales.

- Asignación de recursos financieros, en las instituciones, para el desarrollo de las actividades de gestión del riesgo.
- Articulación de las instancias de coordinación que forman parte del Sistema Nacional.
- Formulación del Plan Nacional de Gestión del riesgo.
- Reorganización de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y el Plan institucional con un enfoque mayor a la prevención.

A la CNE le han sido delegadas en el Plan Nacional de Desarrollo cuatro metas relacionadas con la GRD: (a) establecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, (b) el diseño e implementación del Plan Nacional de Gestión de Riesgos, (c) el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, y (d) la atención de los temas de gestión de riesgos al nivel de las comunidades.

Área 2

La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

Planteamiento del objetivo estratégico:

Dictar políticas, organización local y asesoría en materia de riesgo, en los procesos de educación, información, ordenamiento territorial y alerta temprana que contribuyan a reducir los factores de vulnerabilidad a desastres sobre la vida, los bienes y el ambiente.

Entre las labores que se realizan en están:

Crear sistemas de alerta temprana: Tiene como objetivo la vigilancia del potencial de amenaza en todo el territorio nacional, con participación de las comunidades beneficiarias y la comunidad científica nacional.

Crear Comités Regionales, Locales y Comunales de Emergencias, y los Comités Asesores Técnicos: Tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para la atención de emergencias, bajo consideraciones de autonomía e independencia.

Información y Asesoría Técnica a Municipios sobre amenazas y factores de riesgo: Tiene por objetivo capacitar y orientar a los municipios para que incorporen en los planes de ordenamiento territorial consideraciones sobre riesgo a desastre, con fuerte base y sustento técnico.

Crear Comités Asesores Técnicos, Redes Temáticas y Territoriales que reúnen a especialistas y científicos, según temas de especialidad, que investigan asesoran y orientan para las decisiones y la planificación en torno a problemas de riesgo, en los ámbitos

local, regional y nacional.

El Gobierno de Costa Rica, con la coordinación de la CNE organiza comités en todo el país para la atención de desastres con diferentes niveles de cobertura. Los Comités de Emergencias se organizan en: Comités Regionales de Emergencias (C.R.E.), que corresponden a las 9 regiones en que divide el país el Ministerio de Planificación. Los Comités Locales de Emergencias (C.L.E.), que cuales tienen por lo general una cobertura geográfica similar al municipio, y los Comités Comunales de Emergencias (C.C.E.), que se constituyen para la autogestión comunitaria en las tareas relacionadas con la reducción de los desastres.

Área 3

En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Planteamiento del objetivo estratégico:

Construcción de obras de protección y desarrollo de iniciativas locales y comunitarias, así como la administración del proceso de reconstrucción, con el propósito de controlar los efectos de factores de amenaza y vulnerabilidad y reducir el riesgo de las poblaciones vulnerables a desastres.

Entre las actividades que se realizan están las siguientes:

Planes de reconstrucción que consideran elementos preventivos: Bajo declaratoria de emergencia se diseña el Plan General de Emergencia para la zona afectada, que define las obras, acciones e inversión a desarrollar por las instituciones del Estado. Por ley estas obras y acciones deben hacerse bajo condiciones que no reproduzcan la vulnerabilidad de la población ante nuevos eventos.

Proyectos comunitarios de prevención de desastres: Consiste en el aporte de insumos y materiales a comunidades vulnerables que se organizan para el desarrollo de proyectos de prevención, generalmente orientados a obras de pequeña escala.

Proyectos de Obras de Mitigación: Consiste en la ejecución de obras de mediana y pequeña escala de obras de protección para el control de amenazas en comunidades vulnerables.

Asegurar contra Riesgos la Infraestructura Pública: Tiene como objetivo promover la transferencia del riesgo en el desarrollo de la infraestructura y la inversión pública, mediante planes de aseguramiento de las obras. El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) recientemente adicionó la evaluación de riesgos de desastres al formato de propuestas de proyectos de inversiones nacionales. Esta mejora, junto con la evaluación ambiental, tiene gran potencial desde un punto de vista de planificación, para atender efectivamente la reducción de riesgos de desastres, y provee valiosos resultados estadísticos.

Medidas dictadas por Ley que obligan al diagnóstico y el control ambiental (Estudios de impacto ambiental) que tienen énfasis en la actividad constructiva y de producción.

Desarrollo de planes de ordenamiento territorial de uso del suelo (Planes Reguladores), a nivel de municipio, que empiezan a considerar la información de amenazas y el riesgo a desastres.

Prioridad de acción 1

Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación

Indicador básico 1

Existen políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Existen políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel.”

Nivel alcanzado: 4.

El Gobierno ha desarrollado e implementando las políticas y el marco institucional y jurídico para la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD). Este define responsabilidades y capacidades al nivel central, regional y local. La Ley de Emergencias (Ley 8488) asigna recursos financieros exclusivos, controlados por la CNE, para ejecutar acciones para la reducción del riesgo de desastres, así como para la reconstrucción posdesastre, tanto a la escala nacional como local. La Ley 8488 expandió las funciones y fortaleció la CNE. Con la coordinación de la CNE se debe desarrollar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, que articula diversos actores para la ejecución de la política mediante instancias de coordinación, en el ámbito institucional (Sectores e instituciones), en el ámbito territorial (Comités de Emergencia regionales, municipales y comunales) y en el ámbito técnico y científico (Comités asesores, redes territoriales y redes temáticas).

Contexto y Limitaciones:

Se ha avanzado en la organización de las instancias de coordinación del Sistema Nacional, pero falta avance en la articulación “sistémica” del mismo. La formulación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, es clave para esa articulación.

La CNE tiene recursos, especialmente los que asignan del Presupuesto Nacional de la República y las transferencias del 3% del superávit de las instituciones públicas, que son destinados a su labor ordinaria, a la prevención y al desarrollo del Sistema Nacional. Pero los recursos del Fondo de Emergencia con que cuenta la CNE son insuficientes para atender las situaciones de emergencia mayor, en un país de alta vulnerabilidad a desastres asociados a fenómenos naturales.

La preparación e implementación de planes de ordenamiento territorial, o Planes Reguladores que consideran los factores de riesgo a desastres es un proceso que se ha iniciado. Igualmente ha iniciado la incorporación del tema de riesgo a los ejercicios de planificación e inversión de las instituciones del Estado, pero aún existen poblaciones, especialmente familias pobres y otros grupos vulnerables en zonas de alto riesgo que reiteradamente tienen que ser objeto de atención. En el marco del Sistema, deben crearse los mecanismos para fiscalizar los avances de las entidades públicas, en relación a la internalización y aplicación de los conceptos de GRD.

Indicador básico 2

Hay recursos dedicados y adecuados para ejecutar acciones para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Hay disponibles recursos exclusivos y adecuados para implementar planes y actividades para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos”

Nivel alcanzado: 4

La Ley Nacional de Emergencias (Ley 8488) aporta recursos para la prevención y atención de Desastres: El Presupuesto Nacional asigna recursos y el 3% del superávit de las instituciones públicas anualmente pasa al Fondo Nacional de Emergencias para financiar labores de prevención y el desarrollo del Sistema Nacional, por parte de la CNE.

Bajo declaratoria de Emergencia las instituciones quedan autorizadas a trasladar sin permisos previos recursos de sus presupuestos al Fondo Nacional de Emergencia e igual son posibles los préstamos y donaciones para atender la emergencia. En tanto se mantienen en el Fondo, estos recursos pueden ser invertidos por la CNE para generar intereses que son destinados tanto a labores ordinarias de prevención como a la atención de emergencia.

Adicionalmente, la misma Ley establece la obligación de todas las instituciones, bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República, de asignar anualmente recursos en sus presupuestos para las labores propias de cada una de las instituciones de

prevención y de atención de emergencias.

Contexto y Limitaciones:

Los recursos del Fondo de Emergencia son insuficientes para la atención de las emergencias, específicamente para la reconstrucción. El traslado de recursos por parte de las instituciones está supeditado a la voluntad política de los jefes. La Ley no prevé mecanismos financieros para hacer sostenible la existencia de recursos en el Fondo de Emergencia. Además, la planificación de la reconstrucción por lo general solo considera las obras e inversión que se pueden desarrollar mediante los recursos del Fondo de Emergencia y el mecanismo de excepcionalidad de la Declaratoria de Emergencia, sin consideración de procesos ordinarios del desarrollo local que pueden ser ejecutados por otras vías y bajo responsabilidad de otros entes distintos a la CNE.

Indicador básico 3

Se vela por la participación comunitaria y la descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Se vela por la participación comunitaria y la descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local.”

Nivel alcanzado: 4

Se promueve la organización de comités de emergencia, en la actualidad hay una red de más de 400 comités comunales y 100 comités del ámbito municipal. El país está organizado en 9 regiones, establecidas por el Ministerio de Planificación Nacional, para las cuales en la actualidad hay 6 comités regionales de emergencia. La Ley 8488 faculta a la CNE para el uso de recursos del Fondo de Emergencias, para la atención de emergencias locales. Las municipalidades contribuyen en la identificación de las prioridades en la prevención. Las instituciones públicas asignan recursos dentro de sus presupuestos ordinarios para prevenir y atender emergencias, de acuerdo con su ámbito de responsabilidad.

Contexto y Limitaciones:

Desde el nivel central se asignan recursos suficientes para labores de atención de emergencia y programas destinados a prevención, en zonas territoriales específicas donde se identifican peligros inminentes, así como para la organización y la capacitación pero faltan mecanismos legales para permitir el traslado de recursos a instancias locales, de modo que se mantiene un ejercicio de la reducción del riesgo con sesgo centralista.

Indicador básico 4

Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres

Nivel del progreso alcanzado:

5: Se han alcanzado logros considerables, con un compromiso y con capacidades sostenidas a todo nivel

Descripción:

“Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres.”

Nivel alcanzado: 5.

El país cuenta con una plataforma nacional con representación multisectorial, establecida por ley: La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) es la entidad coordinadora y conductora de las acciones de gestión del riesgo de desastres (GRD), está adscrita a la Presidencia de la República, su Junta Directiva está integrada por ministros que ejercen como rectores en los sectores de Salud, Ambiente, Obras Públicas, Hacienda (Finanzas), Seguridad y Vivienda, así como los presidentes ejecutivos del Instituto del Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto Nacional de Seguros y un representante de la Cruz Roja Costarricense. De acuerdo con la Ley, la CNE debe articular y conducir el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en un esquema de organización de figuras que se denominan “instancias de coordinación”, que permite la convocatoria en tres ejes o ámbitos de gestión: el sectorial e institucional, con comités sectoriales e institucionales, el territorial, con los comités de emergencia

regionales, municipales y comunales y el científico técnico, con la organización de comités asesores técnicos, redes territoriales y temáticas. De acuerdo con la Ley de Emergencia, existen también los comités de seguimiento a los subsistemas de Preparativos de Respuesta, de Prevención y de Reconstrucción, responsables del seguimiento de la política en cada uno de los ámbitos de gestión del riesgo. Además, cada año la CNE convoca el “Foro Nacional de Gestión del Riesgo” en el que discute con todos los participantes en las instancias del Sistema, la política de gestión del riesgo.

Contexto y Limitaciones:

La CNE es el coordinador y conductor de las actividades de GRD, pero además es la responsable de administración del Fondo de Emergencia y responsable por lo tanto de los procesos de reconstrucción. Esto es una fortaleza porque le permite controlar todos los procesos de la gestión del riesgo desde un solo ente, pero a la vez es una limitación en la medida que hay coyunturas de incidencia de desastre, en las que se ve presionada a dar énfasis a las labores de reconstrucción, limitando o interrumpiendo las acciones de promoción de la prevención y de seguimiento a las instancias del Sistema.

Falta formación y motivación en los niveles de mando de algunas instituciones estatales, que limitan la participación y su compromiso con la gestión del riesgo.

Se mantiene pendiente, aunque ya se ha iniciado, la actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

Documentos de referencia:

[http://www.preventionweb.net/files/3594_InformepAIS08\[1\].doc](http://www.preventionweb.net/files/3594_InformepAIS08[1].doc) [DOC 373.50 KB]

http://www.preventionweb.net/files/3594_InformepAIS08.doc [DOC 373.50 KB]

Prioridad de acción 2

Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana

Indicador básico 1

Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en datos sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en información sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave.”

Nivel alcanzado: 4

Diversas instancias de investigación del país, especialmente institutos de las universidades públicas, realizan investigación y junto con la CNE realizan valoraciones de riesgo a desastres. Existen una serie de convenios y procedimientos de trabajo, entre las que se incluye la articulación de los comités asesores técnicos, que permiten la transferencia y divulgación de la información. La CNE y algunos de los institutos de investigación cuentan con sistema de información (SIG) que permiten concentrar y sistematizar la información sobre amenazas y la elaboración de mapas de amenaza y de riesgo a desastres. Además, los eventos de emergencias y desastres se documentan y se mantiene un registro histórico de los mismos. El país cuenta con un atlas nacional de amenaza llevado al nivel municipal, así como un amplio historial de datos sobre desastres. Se realizan esfuerzos de divulgación especialmente hacia el nivel municipal. Los desarrolladores urbanos están empezando a usar la información, pues son datos que forman parte de los requisitos para la autorización por parte de las autoridades ambientales y los municipios para el desarrollo de obras.

Contexto y Limitaciones:

Hace falta sostenibilidad de los compromisos de transferencia de información, especialmente para asegurar la actualización de la

información. En necesario generar capacidad en los gobiernos locales (municipalidades) para el uso efectivo de la información. Falta articular variables sociales al análisis del riesgo. En la actualidad se avanza en la delimitación de indicadores de riesgo a desastres, destinados a la valoración de los proyectos de inversión pública y a regular la inversión pública. Además, se está iniciando la elaboración de instrumentos de estimación de pérdidas y determinación de costos de inversión por desastres.

Indicador básico 2

Los sistemas están habilitados para seguir de cerca, archivar y diseminar datos sobre las principales amenazas y vulnerabilidades

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Los sistemas están habilitados para seguir de cerca, archivar y diseminar datos sobre las principales amenazas y vulnerabilidades.”

Nivel alcanzado: 4

Existen institutos de investigación que se han especializado en el seguimiento de amenazas y eventos específicos, manteniéndose un registro histórico y continuo de los mismos, especialmente en el ámbito de las ciencias geológicas, ambientales y atmosféricas. Todos estos órganos cuentan con procedimientos para divulgar y diseminar información.

En el nivel local la tendencia es al trabajo por cuenca hidrográfica y especialmente para los eventos hidrometeorológicos, pero también se hace seguimiento a deslizamientos y volcanes. Se cuenta con 320 puestos de radio. 14 cuencas monitoreadas, 30 deslizamientos (grandes, moderados y pequeños), 5 volcanes.

Existe una práctica continua e institucionalizada de aplicación y uso de alertas que se ejecuta de manera eficiente, admitida y reconocida por la población.

Contexto y Limitaciones:

El seguimiento de amenazas que históricamente han desarrollado los institutos de investigación no se ha asumido bajo el concepto de alerta temprana y en muchos casos se adopta como un “monitoreo” del comportamiento de la amenaza.

Falta coordinación entre los institutos para la diseminación de información, pero principalmente para mantener la actualidad de la información que recibe la población afectable. En tal sentido, hay necesidad de fortalecer o mejorar la aplicación y el conocimiento de aspectos de comunicación pública, por parte de los organismos científicos.

Indicador básico 3

Los sistemas de alerta temprana están habilitados y disponibles para todas las amenazas principales, con un elemento de alcance comunitario

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Los sistemas de alerta temprana están habilitados y disponibles para todas las amenazas principales, con un elemento de alcance comunitario.”

Nivel alcanzado: 4

Los sistemas de alerta con que cuenta el país tienen un énfasis en la vigilancia de las cuencas ante problemas de inundación causados por desbordamiento de ríos, aunque se monitorean otras amenazas como los volcanes y los deslizamientos activos, con una buena base de información y documentación sobre los mismos.

Los sistemas de alerta que se trabajan con perspectiva de cuenca, para inundaciones y deslizamientos, integran el trabajo

comunitario, bajo el concepto de “redes comunitarias”.

Contexto y Limitaciones:

La alerta temprana en este país está específicamente referida al monitoreo de amenaza y en los casos en que generan eventos de manera recurrente o continua, integran el componente de comunicación y organización de la población a nivel de comunidad. Sin embargo, dada las características del país es prácticamente imposible admitir que “todas” las amenazas están siendo monitoreadas, pues algunas no lo son, pero si las más peligrosas o activas.

Indicador básico 4

Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta los riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de cooperación regional para la reducción del riesgo

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de cooperación regional para la reducción del riesgo”

Nivel alcanzado: 4

Costa Rica es miembro del "Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en America Central" (CEPREDENAC). Mediante proyectos que lidera CEPREDENAC el país participa de proyectos destinados a aspectos como los siguientes: La generación de sistemas de información territorial sobre riesgos en toda la región, la elaboración de indicadores de vulnerabilidad, la vigilancia de eventos que tienen cobertura regional tales como los ciclones tropicales y los tsunamis. Existen además iniciativas binacionales con Panamá y con Nicaragua para el manejo de emergencias en zonas fronterizas, que involucran también el estudio y la vigilancia de las cuencas (Del Río Sixaola en la frontera con Panamá y del Río San Juan con Nicaragua). Suma a lo anterior la existencia de una serie de procedimientos y convenios para la asistencia humanitaria ante desastres, acordados entre los países de la región. El país cuenta además con un “Manual de Cancillería” que define el accionar del cuerpo diplomático ante necesidades del país en caso de un llamamiento de ayuda internacional. Funciona en el país el Comité Asesor Técnico de Ayuda Internacional, coordinado por la CNE, integrado por representantes de las instituciones afines al tema, que lidera la definición de los procedimientos y las medidas para orientar y agilizar los trámites de donación, compra, ingreso y salida de la cooperación internacional.

Contexto y Limitaciones:

Algunos de los proyectos regionales tienen una definición deficiente o son propuestas que repiten esfuerzos ya hechos, sin generación de productos concretos, en especial lo que se refieren a la generación de sistemas de información. En los proyectos transfronterizos aparecen algunas limitaciones institucionales y jurídicas, en especial para asignar recursos que deben ser ejecutados en zonas externas al territorio nacional.

Prioridad de acción 3

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel

Indicador básico 1

Hay disponible información relevante sobre los desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados (a través de redes, el desarrollo de sistemas para compartir información, etc.

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

Hay disponible información relevante sobre los desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados (a través de redes, el desarrollo de sistemas para compartir información, etc.)”

Nivel alcanzado: 4

Costa Rica tiene un importante historial de investigación que alcanza un buen nivel técnico y científico, especialmente desarrollado por las universidades públicas. Diversos organismos estatales han generado sistemas de información, incluida la CNE, en los que se pone a disposición la información. Entre estos destaca la elaboración del atlas de amenazas del país, que se ha llevado a escalas municipales y comunales.

Mediante la informática y el desarrollo de iniciativas tales como las páginas web y el proyecto de “gobierno digital”, llevado a cabo por la Presidencia de la República, la información se ha puesto a disposición pública, además del uso que a la misma se le da en los procesos de divulgación y de capacitación que se realizan en las comunidades y los municipios.

Contexto y Limitaciones:

Las mayores limitaciones tienen que ver con la capacidad de actualización de la información, y en alguna medida, la necesidad de validar parte de la información con las comunidades afectables. La accesibilidad a la informática no es generalizada, por lo que es evidente que una parte de la población no tiene acceso directo a la información. Es necesario encontrar instrumentos de divulgación que faciliten la entrega de la misma.

Indicador básico 2

Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación

Nivel del progreso alcanzado:

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Descripción:

“Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación.”

Nivel alcanzado: 3

El sector Educación cuenta con el Plan Nacional y Estrategia del Sector Educación, o “Plan Nacional de Educación para la Reducción del Riesgo de Desastres”. Con la ejecución de este plan se ha incorporado el tema de Riesgos a los currícula escolares, como parte de los programas de educación ambiental; permitiendo internalizar el concepto de que los riesgos de desastres y su correlación con condiciones de deterioro ambiental. Adicionalmente, se dictan las líneas de acción para el trabajo con grupos no organizados y el trabajo con comunidades. Las universidades públicas, en diversos cursos de carreras relacionadas con las ciencias ambientales, ciencias de la salud, geografía, geología, psicología incorporan capítulos destinados a la formación sobre desastres. Suma que la Comisión Nacional de Rectores (CONARE), que reúne a las cinco universidades estatales, ha generado una Comisión integrada por representantes de las cinco universidades que da seguimiento a las acciones que desarrollan en materia de riesgo a desastres, en tres ejes: programas de extensión a las comunidades, investigación y docencia. Cada una de las cuatro universidades, a la vez, articula sus propias comisiones internas a efecto de dar seguimiento de su “Programa de Gestión del Riesgo”. En ellas se integran todos los funcionarios que tienen a cargo proyectos. Existe una maestría de gestión del riesgo, a cargo de la Universidad de Costa Rica.

Contexto y Limitaciones:

El énfasis de la educación en el tema de desastres fue durante muchos años el ámbito de la respuesta a las emergencias, por lo que el avance en el campo de la prevención es reciente. El abordaje de este se ha presentado como antagónico respecto a la forma en que el Estado lo ha asumido y genera la impresión de que la gestión preventiva es exclusiva de la población, como alternativa ante lo que el Estado hace o deja de hacer. Esto impone el reto de avanzar a la formulación o al modelaje de alternativas de gestión que involucren al Estado. En tal sentido, surge la prioridad de mejorar la formación y capacitación de los funcionarios públicos para que aborden con mejor claridad este tema. Esto conlleva la necesidad de propuestas educativas que vinculen comunidad e instituciones y propuestas específicas de educación comunitaria en desastres.

Indicador básico 3

Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio.”

Nivel alcanzado: 4

Históricamente el país ha desarrollado investigación en el ámbito de las ciencias físicas por lo que hay una amplia documentación de amenazas. Ministerios y universidades cuentan con institutos de investigación. Se han desarrollado sistema de información geográfica y una serie de convenios orientados a compartir información. Los investigadores se mantienen actualizados en la generación y uso de herramientas así como en el desarrollo metodológico.

Contexto y Limitaciones:

Existe una demanda de los investigadores por el acceso a nuevas tecnologías cuyo costo supera las posibilidades propias de inversión. Se desea contar con la posibilidad de acceder a pasantías y becas para estudios de posgrado en países desarrollados para mejorar el nivel de formación.

Se están iniciando esfuerzos en la determinación y análisis de la relación costo beneficio, en campos como la inversión pública y el aseguramiento de bienes, para lo cual entre otros aspectos se están diseñando los indicadores de vulnerabilidad, pero falta desarrollo metodológico y mayor participación de investigadores.

Indicador básico 4

Existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas”

Nivel alcanzado: 4

Además de los esfuerzos que se hacen en el campo de la educación formal, año a año se desarrolla una campaña en los medios de comunicación pública que tiene por propósito sensibilizar a la población en la adopción de conductas preventivas y en la organización ante emergencias. Los comités de emergencia participan en proyectos específicos a nivel de las comunidades a cargo, con propuestas que van desde la capacitación, hasta la generación de obras de mitigación, como forma de desarrollar conciencia y cambios de percepción.

Contexto y Limitaciones:

Es necesario vincular la problemática de desastres con los temas de ambiente y desarrollo. Desde el punto de vista cultural la población asume los desastres como aspectos fortuitos y los disocian de la dinámica económica del país. En el campo de la educación formal, en especial el nivel primario, ha necesidad de reforzar los contenidos que permiten reconocer causas a los desastres. De tal modo, hay necesidad de avanzar a en cambios curriculares y en directrices de educación.

Prioridad de acción 4

Reducir los factores subyacentes del riesgo

Indicador básico 1

La reducción del riesgo de desastres es un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el medio ambiente, lo que incluye la gestión de los recursos naturales y el uso del suelo, al igual que la adaptación al cambio climático

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“La reducción del riesgo de desastres es un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el medio ambiente, lo que incluye la gestión de los recursos naturales y el uso del suelo, al igual que la adaptación al cambio climático”

Nivel alcanzado: 4

La aprobación de la Ley N° 8488 en enero del 2006, así como el antecedente de tener un plan estratégico para impulsar la política de gestión del riesgo entre los años 2002 y 2006, ha significado un cambio en el marco de la planificación pública que ha posicionado el tema de la reducción del riesgo. En la actualidad el capítulo II de la Ley explícitamente hace referencia a la “Política de Gestión del Riesgo”, como transversal a toda iniciativa de desarrollo del país y como una responsabilidad de todas las instituciones del Estado. En materia ambiental y de uso de la tierra el país tiene un buen marco normativo que vincula y complementa la temática de riesgo. El Plan Nacional de Desarrollo incluye la temática del riesgo en el anexo del sector social, pero en la acción estratégica relacionada con el “desarrollo de ambientes seguros”, un enfoque que orienta al ordenamiento territorial. Del mismo modo, en el anexo de Armonía con la Naturaleza, en varias de las acciones estratégicas y concretamente en la acción destinada al Cambio Climático, se identifican acciones relacionadas con el tema de la adaptabilidad y el manejo del recurso hídrico. Así por ejemplo la “Estrategia Nacional de Cambio Climático” incorpora una serie de acciones tendentes a unificar agenda con el tema de gestión del riesgo. En el tema de uso del suelo, de acuerdo con esta Ley, las municipalidades deben ser asesoradas para que incluyan el análisis del riesgo en la planificación del territorio.

Contexto y Limitaciones:

Las limitaciones que se observan están referidas al ámbito de las capacidades institucionales de Estado, por falta de recurso humano y de capacitación, así como la vigencia de otras agendas de trabajo prioritarios, ante las cuales la reducción del riesgo queda subordinado o relegado; falta posicionar el tema de desastres en la agenda política institucional.

Indicador básico 2

Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo

Nivel del progreso alcanzado:

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Descripción:

“Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo.”

Nivel alcanzado: 4

Aunque la política en materia social explícitamente no se orienta a reducir vulnerabilidad a desastres, el Plan Nacional de Desarrollo tiene un anexo sectorial orientado al Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza y en esta Sector, subordinado a la Acción Estratégica número 9, encontramos 4 metas referidas a la reducción de la vulnerabilidad: La convocatoria de los sectores para la articulación del Sistema Nacional, la organización y el desarrollo de obras comunitarias, los sistemas de alerta temprana y la puesta en práctica del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La vinculación de la temática de riesgo con el tema social tiene su asidero en los compromisos del país con los Objetivos del Milenio.

Contexto y Limitaciones:

El Estado Costarricense ha tenido poco éxito en la articulación de la política sectorial y de las instituciones del sector social en un plan único de intervención. El reto más importante que enfrenta es el de constituir una base de datos única que sea la fuente de información para identificar y caracterizar los pobres de modo que se pueda coordinar la estrategia de intervención. En el futuro se espera que la política social tenga un enfoque integrador, de modo que la gestión del riesgo a desastres sea parte de un marco de políticas más amplio. La meta es reducir la pobreza en un 4% en el periodo 2006 – 2010.

Indicador básico 3

Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas. “

Nivel alcanzado: 4

El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), mediante el proyecto de “Inversiones Públicas” recientemente adicionó la evaluación de riesgos de desastres al formato de propuestas de proyectos de inversiones nacionales que deben completar las instituciones que proponen. Esta mejora junto con las regulaciones que obligan a evaluación ambiental por parte de los “desarrollistas”, tiene gran potencial para controlar el desarrollo de infraestructura por parte del Estado. Cerca de 71 leyes en temas como agua, ambiente y territorio, tienen un efecto complementario en la regulación de las prácticas productivas, de asentamientos humanos y de uso del suelo.

Contexto y Limitaciones:

El sector privado, salvo algunas excepciones, no tiene una participación activa en la generación de prácticas tendientes a reducir el riesgo a desastres; sus esfuerzos son temporales o resultado de la aplicación de normas de calidad que son exigidas para competir en países desarrollados donde esperan incursionar.

Además, su participación no está sustentada en el objetivo de reducir la vulnerabilidad como un enfoque de la responsabilidad social que tienen, sino que la reducción de la vulnerabilidad la asocian más al concepto de continuidad del negocio.

En el futuro se espera iniciar al amparo de la Ley 8488, el desarrollo de normas y propuestas de gestión destinadas a que el sector productivo asume un papel activo en el control de su propio riesgo y del riesgo que genera en las comunidades, con lo que disminuye el papel de intervención que le ha correspondido al Estado.

Indicador básico 4

La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción”

Nivel alcanzado:4

Desde los años sesenta y con algunos antecedentes previos, Costa Rica cuenta con leyes que regulan el desarrollo de los asentamientos humanos y las construcciones; su código de construcción data de entonces y posteriormente ha tenido varias reformas. El Instituto de Vivienda y Urbanismo colabora con y asesora a las municipalidades para la planificación de este tema y para que velen por el cumplimiento de las normas.

Los proyectos de construcción que superan los 300 metros de construcción están sujetos a la aprobación de medidas definidas en la Ley de Ambiente y que entre otros aspectos obligan a la presentación del estudio de impacto ambiental.

Recientemente los técnicos han empezado a poner énfasis estricto en la valoración de amenaza, así como la determinación de consideraciones de vulnerabilidad para la adecuación de los procedimientos de fiscalización y control. Igualmente, existen proyectos de gran escala, como el proyecto PRUGAM, que busca generar propuestas y medidas para la regulación del desarrollo en el Gran Área Metropolitana, en una perspectiva que entre otras cosas, trascienda el ámbito municipal y abarque la dimensión de cuenca.

Contexto y Limitaciones:

La exacerbación de proyectos de explotación agrícola, turística y residencial, especialmente el desarrollado con capital extranjero se une a la práctica continua de “precarización” de zonas de amenaza, en un proceso complejo que se combina con la falta de capacidad del Estado para ejercer control, especialmente en el ámbito municipal. Ello demanda de un esfuerzo por planificar a efecto de contar con nuevas medidas de regulación y de ordenamiento del territorio.

Indicador básico 5

Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación posdesastres

Nivel del progreso alcanzado:

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Descripción:

“Las medidas para la reducción del riesgo de desastres se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación posdesastres.”

Nivel alcanzado: 3

La Ley 8488, establece el mecanismo de excepción mediante el cual el Estado Costarricense desarrolla el proceso de reconstrucción de las zonas del país que se encuentran en estado de emergencia. Esta Ley señala que “para no reconstruir la vulnerabilidad las obras por ejecutar durante la emergencia deberán realizarse con enfoque preventivo, orientado a que futuros eventos no vuelvan a generar un estado de emergencia igual”. En tal sentido, lo que se busca es “la erradicación y la prevención de las situaciones de riesgo que provocan el desastre”.

De tal modo, las obras que por emergencia realiza el Estado costarricense, en las fases de atención inmediata, rehabilitación y reconstrucción, disponen en su diseño las características de seguridad y control que permiten controlar reducir el riesgo.

Contexto y Limitaciones:

La reconstrucción ante desastres se da bajo el mecanismo de “excepcionalidad” que permite la Ley 8488. De tal modo, los recursos de que se dispone pasan al Fondo de Emergencia. El problema es que la asignación de recursos es limitada, a una visión de corto plazo que en el mejor de los casos abarca 5 años, tiempo máximo que establece la Ley para las declaratorias. Por lo general, la práctica sostenida deja ver que la asignación de recursos por la vía del Fondo de Emergencia es baja respecto de las necesidades reales que se identifican, el dinero que se invierte es poco respecto al monto que se requiere. Este modo de enfrentar la inversión ante los desastres no considera en la planificación por la vía ordinaria y los enfoques de largo alcance para darle sostenibilidad real a la reducción del riesgo, que por lo que se entiende no se resuelve con la sola ejecución de obras. Hay necesidad de una perspectiva diferente en la que se considere una planificación de corto y largo alcance.

Indicador básico 6

6. Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura

Nivel del progreso alcanzado:

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Descripción:

“Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura”

Nivel alcanzado: 4

La legislación ambiental del país exige la aplicación de estudios de impacto ambiental para el desarrollo de proyectos, especialmente los de infraestructura pública, residencial y comercial. Esta legislación considera la valoración de las amenazas. Se cuenta con 71 leyes que tienen vinculación con la regulación o medidas de control del riesgo. Entre los requisitos que el Ministerio de Planificación solicita para la aprobación de proyectos de inversión pública y para el endeudamiento público se encuentra uno destinado a la valoración del riesgo. Del mismo modo, el Instituto Nacional de Seguros considera la valoración de riesgo en la asignación de seguros y las instituciones de Estado que desarrollan infraestructura hacen estudios de valoración del riesgo.

Contexto y Limitaciones:

Faltan tecnologías y modelos de indicadores para calcular y medir riesgo, aspecto que demanda de esfuerzos de definición y asignación de recursos. Sobre esto se está trabajando.

Prioridad de acción 5

Fortalecer la preparación frente a los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel

Indicador básico 1

Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión del riesgo de desastres, con una perspectiva sobre su reducción

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales, para la gestión del riesgo de desastres, con una perspectiva sobre su reducción”

Nivel alcanzado: 4

El Gobierno de Costa Rica ha desarrollado el marco institucional y legal para la GRD con una clara perspectiva hacia la reducción de los riesgos. La ley de emergencias 8488 amplió las facultades y mandato de la “Comisión Nacional para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias” (CNE). La CNE es responsable de desarrollar y coordinar el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y crear y mantener actualizado el Plan Nacional de Gestión del Riesgos, desarrollar y coordinar el Sistema de Alerta Temprana y de crear mecanismos para la atención de los temas de GRD al nivel de las municipalidades y comunidades de todo el país. La CNE también desarrolla su propia capacidad técnica para la recopilación, análisis y divulgación del conocimiento sobre amenazas, mediante la creación de bases de datos de y mapas de riesgo que se utilizan como insumo para la preparación de los Planes Reguladores (zonificación territorial). La institucionalización de la educación sobre riesgos de desastres es una prioridad que se refleja en la integración de los conceptos de la educación ambiental con la educación sobre riesgos de desastres en los currícula escolares y en la creación de comités comunales de emergencia y otras instancias locales para la concientización y prevención de los riesgos de desastres.

Contexto y Limitaciones:

Los mayores retos en la implementación de las políticas nacionales de GRD se encuentran en la generación de las capacidades locales (al nivel de los gobiernos municipales), donde la capacidad técnica y recursos humanos pueden estar muy limitados, especialmente en aquellos municipios donde se concentran poblaciones de escasos recursos económicos y otros grupos vulnerables. Suma a ello la necesidad de incorporar en la planificación de los sectores en que se divide la estructura institucional, los conceptos de gestión del riesgo, tarea que demanda de un gran liderazgo de la CNE para la convocatoria de los actores.

Indicador básico 2

Se establecen planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles administrativos, y se llevan a cabo con regularidad simulacros y prácticas de capacitación con el fin de poner a prueba y desarrollar programas de respuesta frente a los desastres

Nivel del progreso alcanzado:

4: Se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas en aspectos de importancia, tales como los recursos financieros y/o las capacidades operativas

Descripción:

“Se establecen planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles administrativos, y se llevan a cabo con regularidad simulacros y prácticas de capacitación con el fin de poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante los desastres”

Nivel alcanzado: 4

En el año 1963 se creó la oficina de Defensa Civil y el 1969 se aprueba la Ley Nacional de Emergencia. Desde entonces el país cuenta con normativa que permite recurrir a mecanismos de excepción para la atención de los desastres, tanto en lo que se refiere al financiamiento como a la respuesta por parte de las instituciones. En los años 60 se organizan los primeros comités de defensa civil y a partir de los años 80 inicia la organización de los comités de emergencia. Desde entonces, parte de la labor de la CNE es la capacitación de dichos comités y la generación de planes locales de emergencias que deben ser actualizados cada año. En el año 1993 se crea el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), bajo la asesoría de OFDA y se elabora el primer Plan Nacional de Emergencia. Este concepto inicial de plan de emergencia y planes de contingencia con el tiempo ha sido superado y en su lugar tanto la CNE como las otras instituciones que coordina por medio del COE, con lo que cuentan y trabajan es con manuales y procedimientos para la respuesta a emergencias. La elaboración de estos manuales y procedimientos, considera la actualización periódica y los ejercicios de mesa y los simulacros necesarios para su validación.

Contexto y Limitaciones:

La preparación ante desastres demanda de un ejercicio permanente y sostenido de promoción, capacitación y seguimiento, así como de un compromiso total por parte de los actores que son convocados. Esa sostenibilidad implica disponer de los recursos y de programas de capacitación a nivel de las instituciones y de la comunidad que contribuyan a generar las destrezas y las capacidades. Un reto relevante que ha identificado el país está referido a la necesidad de desconcentrar recursos y descentralizar las responsabilidades, para lograr una respuesta más oportuna e inmediata.

Indicador básico 3

Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias

Nivel del progreso alcanzado:

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Descripción:

“Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias”

Nivel alcanzado: 3

Desde la aprobación de la Ley de Emergencia, en el año 1969, se generó el Fondo Nacional de Emergencia, como el mecanismo por medio del cual se asignan los recursos para la atención de los desastres. Los recursos de Fondo no son reservas en estricto sentido, pues los recursos se asignan a las emergencias cuando ocurren. Esta ley permite un trámite “excepcional” de asignación y uso de los recursos, que permite al Poder Ejecutivo y la CNE la disposición y uso de los recursos sin necesidad de trámites de autorización por parte de los órganos fiscalizadores.

Con la reforma de la Ley, en el año 2006, los recursos del Fondo de Emergencia ya no solo son las transferencia de los recursos por parte de las instituciones o las donaciones para atender las emergencias, sino también las transferencias corrientes, procedentes del Presupuesto Nacional de la República para la operación administrativa ordinaria de la comisión. El Fondo también se nutre de los

montos de recursos dispuestos por el artículo 46 de la Ley (8488), que consiste en el 3% de las ganancias y superávit de las instituciones públicas destinados a financiar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, así como los intereses que se generen por la inversión transitoria de los recursos del Fondo Nacional de Emergencia. El Fondo está exento de la administración de la Caja Única del Estado, lo cual lo libera de los rígidos mecanismos administrativos a los cuales están sujetos las otras entidades y fondos del gobierno.

Contexto y Limitaciones:

Los recursos que se asignan a la atención de las emergencias, por medio del Fondo Nacional de Emergencia nunca han sido suficientes para solventar todas las necesidades de recuperación que se identifican en los planes de reconstrucción, en general, hay una incapacidad institucional del Estado, especialmente referida a la asignación de recursos, para resolver por la vía de las declaratorias de emergencia la totalidad de los efectos de los desastres. Lamentablemente, no se consideran ejercicios de planificación de largo plazo, por la vía de ejecución ordinaria del presupuesto, para la reconstrucción post desastre.

Indicador básico 4

Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres, y para conducir revisiones después de éstas

Nivel del progreso alcanzado:

5: Se han alcanzado logros considerables, con un compromiso y con capacidades sostenidas a todo nivel

Descripción:

“Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de emergencia y desastres, y para conducir revisiones después de las mismas.”

Nivel alcanzado: 5

En el país se cuenta con tecnología actual y de primer nivel para las telecomunicaciones, telefónicas, radifónicas y la infocomunicación, entre las más usadas. Adicionalmente, se ha generado una importante experiencia de elaboración de procedimientos y protocolos para el manejo de información para emergencias, en lo que se denomina el “Sistema nacional de comunicaciones de emergencia”. Bajo este concepto, los sistemas de comunicación radial de todas las instituciones de respuesta se encuentran enlazados bajo un sistema a cargo de la CNE, que permite el aprovechamiento de toda la capacidad institucional instalada y logra una cobertura de comunicaciones que abarca todo el territorio nacional. Este enlace incluye los puestos de radio de los sistemas de alerta temprana, así como a la “Red de Emergencias Médicas”, una red particularmente destinada a enlazar las áreas de emergencias de los hospitales con los servicios de atención prehospitalaria de la Cruz Roja y Bomberos.

Adicionalmente, desde hace quince años opera en el país el Sistema de Información de Emergencias 9-1-1. Este Sistema articula bajo un sistema único de recepción de llamadas a todas las instituciones de respuesta y mediante un protocolo determina y asigna los incidentes de emergencias a cada “respodendor”. La puesta en servicio de este sistema, que se rige bajo su propia Ley y con recursos generados por un impuesto a las llamadas telefónicas, ha conllevado el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las instituciones mediante labores capacitación, dotación de equipos, becas a funcionarios, divulgación y la generación de programas e instrumentos informáticos de enlace y comunicación, entre otros. Los protocolos del 9-1-1 se actualizan año a año, y obligan a la revisión y actualización de los procesos internos de las instituciones, lo que repercute en una mejora de los servicios de todas las instituciones.

Contexto y Limitaciones:

Puede mejorar la coordinación de las instituciones en la medida que la CNE asuma nuevamente un papel protagónico en su rol de convocatoria.

Impulsores del progreso

a) Se adopta un enfoque integral de amenazas múltiples para la reducción del riesgo y el desarrollo

Niveles de dependencia:

Considerable y continua dependencia: Se realizan esfuerzos continuos para concretizar los compromisos con la habilitación de estrategias congruentes, y se identifican y se fomenta la participación de los actores principales

¿Existen en el país estudios/informes/colecciones de mapas (atlas) sobre los análisis de amenazas múltiples para la subregión?:

Yes

De ser así, ¿se están aplicando a la planificación del desarrollo o están documentando las políticas?:

No

Descripción (por favor suministre evidencia sobre dónde, cómo y quién):

“Se adopta un enfoque integral de amenazas múltiples para la reducción del riesgo y el desarrollo.”

Nivel alcanzado: 3

Diversas instituciones realizan investigación y generar información sobre amenaza, con alto nivel de calidad científica. Esta información es usada para decidir sobre grandes obras públicas y tendencialmente aprovechada en los estudios de impacto ambiental y en la regulación territorial por parte de las municipalidades. Algunas instituciones cuentan con sistemas de información geográfico, incluida la CNE, que han permitido georeferenciar las amenazas. Así por ejemplo, la CNE ha creado un “atlas de amenazas” del territorio nacional, con información a diversa escala, que incluso ha sido bajado a nivel de poblado. Este atlas es consultado por estudiantes, consultores, funcionarios públicos, desarrollistas privados, pero la CNE ha procurado mediante la capacitación y la asesoría respectiva, que sus principales usuarios sean las municipalidades.

b) Se adoptan y se institucionalizan las perspectivas de género sobre la reducción del riesgo y la recuperación

Niveles de dependencia:

Parcial/ cierta dependencia: Existe un pleno reconocimiento del tema y se ha desarrollado una estrategia / un marco para abordarlo. Sin embargo, su aplicación no es total en las políticas y en la práctica, ni tampoco se ha logrado el visto bueno de los actores principales

Descripción (por favor suministre evidencia sobre dónde, cómo y quién):

.

“Se adoptan y se institucionalizan las perspectivas de género sobre la reducción del riesgo y la recuperación”

Nivel alcanzado: 1

Costa Rica ha logrado avances sustanciales en la incorporación del concepto de igualdad del género en las políticas de Estado. No obstante, hay un reconocimiento de la necesidad de continuar impulsando las metas de igualdad y equidad para la mujer. El Instituto Nacional de las Mujeres (creado mediante la Ley 7811 de 1998), está en el proceso de diseño de la formulación de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género que tendrá una vigencia de largo plazo acompañada de un plan de acción de cinco años. No obstante, en el tema de reducción de desastres los esfuerzos han sido limitados y asumidos solo coyunturalmente.

En la actualidad hay una iniciativa concreta del Instituto Nacional de la Mujer que cuenta con el apoyo de la CNE para identificar las líneas de trabajo que concreten una mejor delimitación de la perspectiva de género en los temas de gestión del riesgo.

c) Se identifican y se fortalecen las capacidades para la reducción del riesgo y la recuperación

Niveles de dependencia:

Considerable y continua dependencia: Se realizan esfuerzos continuos para concretizar los compromisos con la habilitación de estrategias congruentes, y se identifican y se fomenta la participación de los actores principales

Descripción (por favor suministre evidencia sobre dónde, cómo y quién):

Si bien se reconocen limitaciones y retos y gran cantidad de aspectos en los cuales se puede mejorar, el país y particularmente el Estado ha hecho importantes esfuerzos destinados a fortalecer capacidades. Pero estos esfuerzos no pueden determinarse solo bajo la perspectiva de una política que busca enfrentar los desastres. Muchos de los avances que hoy en día se asumen como propios de la reducción del riesgo y la recuperación, se han generado en el marco de propuestas de desarrollo que ambicionan la sostenibilidad y una cierta conciencia ambiental que se refleja en aspectos tales como las políticas y las leyes que se han aprobado destinadas al ordenamiento territorial y uso de la tierra, al tema ambiental, el desarrollo urbano y las regulaciones marítimo terrestre.

La CNE ha identificado 71 leyes que tienen vínculo directo con lo que se puede denominar una política de gestión del riesgo a desastres.

El reto de aquí adelante, a la luz de la nueva Ley de Emergencias, en el marco de la elaboración del “Plan Nacional de Gestión del Riesgo” que tal ley indica que debe realizarse, es integrarlos bajo un único marco de estrategia que le de coherencia y visión de conjunto.

d) Se integran los enfoques de seguridad humana y de equidad social en las actividades para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación

Niveles de dependencia:

Parcial/ cierta dependencia: Existe un pleno reconocimiento del tema y se ha desarrollado una estrategia / un marco para abordarlo. Sin embargo, su aplicación no es total en las políticas y en la práctica, ni tampoco se ha logrado el visto bueno de los actores principales

Descripción (por favor suministre evidencia sobre dónde, cómo y quién):

La temática de la reducción del riesgo es ligado a una visión de conjunto del desarrollo del país. Las propuestas estratégicas que apuntan a un manejo adecuado de los riesgos, desde hace seis años, están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo. En la actualidad la temática está ubicada en el accionar referido al desarrollo social y la lucha contra la pobreza, en una perspectiva de reducción de riesgos que a lo que apunta es a la reducción de la vulnerabilidad de la población expuesta a los desastres, en consistencia con lo que plantea el Marco de Acción de Hyogo y los “Objetivos del Milenio”.

En tal sentido, desde la planificación estratégica del Estado, se prioriza el accionar de la política social en las zonas territoriales y de población con mayor pobreza; las acciones de prevención de los desastres deben hacerse en los mismos lugares, donde no por casualidad los desastres son más frecuentes.

e) Se ha promovido la participación y el establecimiento de alianzas a todo nivel con los actores no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, entre otros

Niveles de dependencia:

Considerable y continua dependencia: Se realizan esfuerzos continuos para concretizar los compromisos con la habilitación de estrategias congruentes, y se identifican y se fomenta la participación de los actores principales

Descripción (por favor suministre evidencia sobre dónde, cómo y quién):

Los esfuerzos de integración que Costa Rica ha desarrollado, tienen un fuerte peso de desarrollo en el ámbito institucional del Estado y tendencialmente han generado las condiciones para la participación de la sociedad civil, especialmente involucrada en los procesos de organización comunal. En realidad hoy en día no hay límites a la participación que pueden hacer los representantes de la sociedad civil, porque incluso se desarrollan actividades de capacitación que fomentan su participación.

Las organizaciones no gubernamentales tienen una participación parcial, limitada casi exclusivamente a la atención de emergencias; tarea en la que participan principalmente las organizaciones dedicadas al servicio social y la ayuda humanitaria. Otras ONG´s son convocadas regularmente y algunas desarrollan trabajo en el campo ambiental, pero sus acciones no se visualizadas bajo el contexto de la reducción de riesgo.

El sector privado participa de manera coyuntural y por lo general en apoyo al servicio humanitario. Son pocas las iniciativas destinadas al campo de la prevención, pues en el país el sector privado tiene una cultura muy limitada de responsabilidad social. Algunas empresas desarrollan planes y procedimientos de emergencias, pero bajo la perspectiva de continuidad del negocio, más que por referencia a una política de gestión del riesgo que los abarque y los incluya.

La nueva Ley de Emergencias, en su capítulo sobre la política de gestión del riesgo, indica de la obligación de la CNE para convocar y hacer participe a la sociedad civil y a la empresa privada en la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, por lo que el reto está que atender esta obligación.

f) Impulsores contextuales del progreso

Niveles de dependencia:

Parcial/ cierta dependencia: Existe un pleno reconocimiento del tema y se ha desarrollado una estrategia / un marco para abordarlo. Sin embargo, su aplicación no es total en las políticas y en la práctica, ni tampoco se ha logrado el visto bueno de los actores principales

Descripción (por favor suministre evidencia sobre dónde, cómo y quién):

El país ha generado condiciones para una gran fortaleza institucional, que inician con prácticas de desarrollo que incluyen políticas destinadas al bienestar social, así como la aplicación de normas para el desarrollo urbano y la protección ambiental. La incidencia de importantes eventos de desastre hace que también se tomen decisiones para que el Estado cuente con mecanismos ágiles y los recursos para la respuesta ante emergencias. Con la modificación de la Ley Nacional de Emergencias, en el 2006, se da un paso decisivo en la generación de capacidades institucionales para la reducción de los desastres, es decir, para un abordaje de la temática, desde un enfoque preventivo.

Los mayores esfuerzos que el país tiene que emprender en los próximos años tienen que ver con el cumplimiento de la Ley en lo que se refiere a la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la elaboración del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. En ambos compromisos hay avances, pero deben continuar para concretar un verdadero proceso estratégico, en el cual queden establecidas las responsabilidades de las instituciones, acto que permitirá además identificar los recursos necesarios y las propuestas de inversión de las mismas. Además, debe avanzarse en la generación de una agenda para el trabajo con el sector privado, a la vez que se involucra a la sociedad civil en los procesos de gestión local, para lo cual el concepto de “alerta temprana” representa una interesante escusa, con la cual el país ha tenido ya experiencia.

Un campo relevante de acciones pendientes está referido al costeo de las pérdidas por desastre y la necesidad de mecanismos que aseguren una mejor planificación de las acciones post desastre. El país cuenta con instrumentos muy básicos con los cuales realiza la medición de las pérdidas y la estimación de los costos de reposición, lo que deriva en una subvaloración del impacto de los desastres en la economía. Adicionalmente, la planificación de reconstrucción de daños post desastre solo considera las obras y las acciones que se pueden desarrollar por medio de los mecanismos de excepción que permite la Ley de Emergencia, lo que conduce a esfuerzos de inversión limita, de corto y mediano plazo, sin que se visualicen propuestas de inversión y de desarrollo de largo plazo, que además de procurar reconstruir lo dañado, promuevan la reducción de la vulnerabilidad, tal y como es el mandato del Marco de Acción de Hyogo.

perspectivas futuras

Área 1

La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

Retos generales:

La Gestión de Riesgos de Desastres como política pública

En atención al Objetivo Estratégico N° 1:

La adopción del concepto de “Gestión del Riesgo de Desastres” como un lineamiento de política pública constituye para el país su principal desafío. Por ello, la integración y fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es el principal reto para cumplir con el primer objetivo estratégico.

Con las modificaciones a la Ley Nacional de Emergencias, vigentes a partir de enero del 2006, se impone el nuevo desafío de actualizar el marco estratégico institucional y mediante la articulación definitiva del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo sentar las responsabilidades de toda la estructura estatal y de la ciudadanía costarricense en materia de riesgos.

En atención al Objetivo Estratégico N°2:

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo se impone el reto de fortalecer las capacidades institucionales del Estado Costarricense para la Gestión del Riesgo y al amparo de las políticas de descentralización y desconcentración respaldar el ámbito de autoridad y de gestión municipal, en especial para promover cambios en la regulación de uso del territorio y en las tendencias de

desarrollo urbano y productivo, consecuentes con los postulados que propugnan por un desarrollo en armonía con el ambiente, que en el ámbito de la plataforma nacional se traduce en la promoción y gestación de una cultura de prevención y de control de los riesgos destinada a evitar las pérdidas de vidas humanas, de los bienes y de las obras y el deterioro del medio ambiente. Este desafío mantiene su vigencia, pues es intrínseco a una orientación de desarrollo con resultados a largo plazo y que demanda de atención permanente.

El nuevo marco legal ofrece elementos de oportunidad para mejorar aún más en el manejo de las emergencias, permitiendo, por ejemplo, la utilización del Fondo de Emergencias para atender eventos locales que no pasan por declaratoria por parte del Poder Ejecutivo. El reto que se nos impone en este ámbito de responsabilidad es hacer una práctica más efectiva de los instrumentos de coordinación interinstitucional y, sobre todo, hacer más contundente las prácticas de desconcentración y descentralización, tanto de los recursos como de la autoridad, para que el manejo de las emergencias adquiriera una dinámica de responsabilidad más local y participativa de parte de los grupos de representación ciudadana y de los gobiernos locales; se trata de lograr el traslado de competencias a los niveles regionales y locales, sin que la CNE desdeñe su papel conductor y asesor en la materia.

En atención al Objetivo Estratégico N° 3

El país cuenta con mecanismo para atender las emergencias, incluido en ello la potestad de declarar los estados de emergencia y la disposición por vía de excepción de los recursos necesarios, que son trasladados al Fondo de Emergencia. Sin embargo, hay deficiencias en la estimación de daños y pérdidas, para lo cual se requiere la generación de instrumentos y metodologías de costeo más actuales. Adicionalmente, la planificación de reconstrucción de daños post desastre solo considera las obras y las acciones que se pueden desarrollar por medio de los mecanismos de excepción que permite la Ley de Emergencia, lo que demanda de cambios en la perspectiva de manejo de las labores de reconstrucción, con propuestas de inversión y de desarrollo de largo plazo, que además de procurar reconstruir lo dañado, promuevan la reducción de la vulnerabilidad.

Planteamiento de las perspectivas futuras:

En las perspectivas futuras se prevé mantener la vinculación de la temática de reducción de riesgos con los ejercicios de planificación nacional, en la promoción de aspectos tales como:

La integración del tema en los planes de desarrollo del país, tal como ocurre hoy.

La identificación de estratégicas sectoriales de gestión del riesgo, en sectores de planificación relevantes, tales como: Salud, ambiente, educación, agricultura, obras públicas e inversiones, vivienda y asentamientos humanos.

Actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación estratégica para conducir las acciones de las instituciones del Estado y promover la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Área 2

La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

Retos generales:

El país ha creado instituciones y recientemente las ha fortalecido, mediante cambios en la Ley y en la asignación de recursos. Los retos que se imponen en atención a aumentar la resiliencia están referidos a la forma en que se articula y se ejecuta la política social, a efecto de brindar condiciones seguras de vida y de asentamiento a las poblaciones más vulnerables, aspecto en el que se está trabajando pero se requiere más dinamismo, especialmente para las poblaciones de sitios de alta densidad de población.

Se requieren mayores esfuerzos de asignación de recursos en el campo de la investigación, pero principalmente en el campo de la generación, sistematización, concentración, disseminación y difusión de la información sobre amenazas, con énfasis en los responsables del ordenamiento del territorio, que para el caso de Costa Rica, son los municipios.

Planteamiento de las perspectivas futuras:

En la perspectiva de aumentar la resiliencia, se prevén acciones de promoción desarrolladas por la CNE para mejorar la capacidad de las instituciones en su ejercicio de regulación y control, especialmente en lo que se refiere al uso de la tierra. Estas actividades cubren campos tales como la investigación, la capacitación, la emisión de resoluciones sobre riesgo, la organización comunitaria, entre otros.

Adicionalmente, se espera mantener vigente la consideración de la temática de riesgo en los programas de “desarrollo social y lucha contra la pobreza”, a efecto de focalizar la inversión en los sectores de población más vulnerables y garantizar una coordinación efectiva en el sector, que entre otros aspectos propicie cambios en la determinación de los sitios de asentamiento de la poblaciones que deben ser reubicadas.

Área 3

En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Retos generales:

Los reto relevantes son:

Mejorar la disposición de las instituciones de Estado a generar procedimientos y asignar recursos para la atención de emergencias. Generar los instrumentos y sistemas que propicien una mejor valoración de los daños y las pérdidas, para que puedan ser consideradas en la contabilidad nacional, los procesos de reconstrucción y en el desarrollo futuro de las zonas afectas por desastre.

Una participación más activa de las comunidades y del sector privado en los procesos de atención de emergencias.

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Aplicación efectiva de las indicaciones de la Ley Nacional de Emergencia, para asegurar la aplicación que norma que obliga a las instituciones a presupuestar para los temas de prevención y atención de emergencias.

Procesos de orientación sectores de actividad nacional para promover la generación de instrumental apropiado para la valoración de daños y pérdidas y la aplicación de las normas que aseguren la reducción de la vulnerabilidad en los procesos de reconstrucción de las zonas afectadas, en consonancia con la Ley Nacional de Emergencia y de acuerdo con el Marco de Acción de Hyogo.