

INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO

2016



ACTUACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA
POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO

*COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS
Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS*

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE
EMERGENCIAS

Contenido

PRESENTACIÓN	1
1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA CNE	2
2. LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO	4
3. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO	6
3.1. El Plan y la Política Nacional de Gestión del Riesgo	6
3.2. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)	7
3.3. El Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	9
3.4. Planificación Institucional de la CNE	9
3.5. Estrategias y Planes Sectoriales	10
4. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL TERRITORIO	11
4.1. Gestión Local del Riesgo desde el Ámbito Municipal	11
4.2. Información Sobre Riesgo	13
4.3. Análisis y Evaluación del Riesgo	14
5. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS	15
5.1. La Respuesta Local	15
5.2. El COE	15
5.3. Vigilancia de Amenazas, Alerta y Comunicación	17
6. CÁLCULO Y ESTIMACIÓN DE PÉRDIDAS	19
7. PROTECCIÓN FINANCIERA	20
8. DE LA RECONSTRUCCIÓN A LA RECUPERACIÓN	21
9. RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN	25
9.1. Relaciones Internacionales	25
9.2. Cooperación Internacional	26
9.3. Asistencia Humanitaria Internacional	27
10. SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES	27



**COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE
EMERGENCIAS**

FORO NACIONAL SOBRE EL RIESGO, 2016

**INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
ACTUACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGO**

PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, según lo establece el Artículo N° 10, Inciso e), de la Ley N° 8488, debe dar a conocer en el Foro Nacional sobre Riesgo las principales actuaciones que desarrolla por medio del Sistema Nacional de Riesgo para cumplir con los fines establecidos en la misma.

Esta previsión de la Ley es de suma relevancia; el Foro Nacional, como instancia de seguimiento a la Política de Gestión del Riesgo, convocada por la CNE, reúne a los integrantes de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), para que discutan y propongan cursos de acción que deben ser considerados por la CNE para orientar su accionar estratégico y lograr el cumplimiento de la política.

El informe de la CNE es un insumo para las propuestas que realiza el Foro, pero también es un mecanismo efectivo de transparencia y rendición de cuentas ante los integrantes del Sistema Nacional y actores de la Política. Sin embargo, es importante recordar la responsabilidad compartida de instituciones del Estado en la gestión del riesgo de desastres, y lo dispuesto por la Ley en cuanto a promover la participación de la sociedad civil organizada y la empresa privada; recordando que los resultados del Foro son orientaciones para la planificación de la CNE, pero también deben serlo para los integrantes del SNGR.

El año 2015 constituyó un periodo muy dinámico de análisis y consulta, que dieron como resultado la promulgación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, mediante Decreto Ejecutivo N° 39322-MP-MINAE-MIVAH del 30 de noviembre del ese mismo año. Por ello, la convocatoria para el 2016, ha tenido como objetivo específico, orientar a los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el reconocimiento de los contenidos y compromisos definidos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, así como la aproximación del modelo de gestión de la Política que se ha definido para medir y hacer seguimiento a los avances de su cumplimiento.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Este informe, procura ser un recuento de algunas acciones emprendidas por la institución para cumplir sus propios compromisos en el Plan y lograr que el SNGR haga efectivos sus alcances.

1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA CNE¹

La Comisión Nacional de Emergencia (CNE), fue creada por la Ley de Emergencia N° 4374, publicada el 14 de agosto de 1969. Bajo esa Ley, la CNE tenía una figura distinta a la que se conoce hoy en día; era una “comisión”, en estricto sentido, integrada por ministros; responsables del “planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento y reconstrucción de las zonas de desastre, así declaradas de conformidad con el artículo 1°” de esa Ley.

La CNE era responsable del manejo de tales acciones en las zonas bajo estado de emergencia, así definidas por Decreto Ejecutivo, al amparo del marco de “excepcionalidad” del artículo 180 de la Constitución Política de la República. Para la ejecución de tales acciones, la CNE disponía del Fondo Nacional de Emergencia.

En otras palabras, se tenía una instancia de alto rango, compuesta por ministros, responsable de administrar un Fondo para actuar en caso de declaratorias de emergencia, bajo un enfoque reactivo de respuesta ante situaciones consumadas de daño.

Circunstancias políticas mediaron para que esa fuera su génesis, y del mismo modo ocurrió para que en el mes de mayo del año 1986, con la promulgación del Decreto 17031-P-MOPT se resolviera “reorganizar la CNE”, estableciéndola como una estructura organizativa ajena a la Defensa Civil y con oficinas propias. Es desde entonces que se puede definir a la CNE como una institución.

En los años siguientes, la entidad poco a poco pasó a ser reconocida como la responsable en el país de los preparativos para emergencia, dejando atrás la imagen exacerbada en el imaginario de los costarricenses de ser el Fondo de Emergencia. La institución asumió las responsabilidades de desarrollar los preparativos para emergencias en el país, función que era de la Oficina de Defensa Civil, entidad que finalmente fue cerrada en el año 1989.

Los avances en el desarrollo institucional y el acercamiento a diversidad de actores y nuevas teorías, pusieron en evidencia la obsolescencia de los conceptos de la gestión pública en materia de desastres.

¹ Tomado del Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

En la década de los años noventa, se acentuó la necesidad de pasar del enfoque reactivo de atender las emergencias, al enfoque proactivo de prevenir los desastres. Como resultado de ello, en el año 1992, en la CNE se generó un programa de prevención y mitigación que recibió un reconocimiento mundial en el año 1994, con el otorgamiento por parte de las Naciones Unidas del Premio Sasakawa. En el año 1999, una reforma a la Ley de Emergencia, bajo la Ley N°7914, asignó a la institución responsabilidades en materia de prevención.

Con esta Ley, además de que cambió el nombre de la CNE a “Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias”, cambio la composición de la Junta Directiva y se adoptaron responsabilidades “ordinarias”; es decir, sujetas al ejercicio de planificación y presupuesto, iguales a las de cualquier otra institución. La CNE mantuvo las responsabilidades propias del marco de excepcionalidad delimitadas desde la Ley anterior, para atender las emergencias hasta la fase de reconstrucción, pero en el ámbito de lo ordinario se abarcaron las responsabilidades tanto de prevención como de preparativos para desastres.

El 8 de enero del año 2006 se publicó la Ley N° 8488, tramitada como una reforma a la Ley Nacional de Emergencia, N°7914. Esta nueva Ley redefinió la representación de los ministerios en la Junta Directiva y el rol futuro que debe asumir la institución, además, reorientó bajo nuevos conceptos, el abordaje público de la temática de los desastres.

De tal modo, en el ámbito de la “excepcionalidad” la Ley N° 8488 mantuvo las responsabilidades que arrastra la institución desde el año 1969, clarificándolas y ordenándolas, de acuerdo a como las delimita el Voto 3410 de la Sala Constitucional, del año 1992; no obstante, en el ámbito de lo ordinario se dio un cambio radical, al definir a la CNE como “entidad rectora en lo referente a la prevención de los riesgos y los preparativos para atender las situaciones de emergencia” (Artículo 14).

Con respecto a lo temático, la Ley adoptó el concepto de gestión del riesgo, delimitándolo como política que constituye “un eje transversal de la labor del Estado Costarricense...” (Artículo 5).

Bajo estos términos, la institución y la forma de abordaje del problema son diferentes. La condición de rectoría de la CNE, impone un rango y un ejercicio de responsabilidades más reflexivo, conductor y orientador. La realidad bajo gestión es la misma, es la problemática de los desastres, pero con la categoría de riesgo lo enuncia desde una dimensión causal, lo que deriva en un enfoque de gestión más integral y con vinculación a otros ámbitos problemáticos del desarrollo, de ahí su relación y su definición como política pública.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Esta nueva concepción del ejercicio público de la CNE, es coherente con los cambios del discurso en la política internacional referido al tema de los desastres, y que se encuentran en el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y el Marco de Acción de Sendai para el periodo 2015 – 2030.

Recoge además el espíritu de la “Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR)”, la cual expresamente señala: “la necesidad para la región de actualizar los compromisos orientados a reducir y prevenir los riesgos de desastres y con esto contribuir con una visión de desarrollo integral y seguro en Centroamérica”.

En la actual coyuntura, con los mandatos del Marco de Acción de Sendai, el compromiso con los objetivos y metas del desarrollo sostenible, los acuerdos relacionados con el cambio climático, la Carta Humanitarios, entre otros; se vislumbran nuevos escenarios y nuevas propuestas; criterios de gestión están esbozados de manera más técnica y en lenguaje más complejo.

Costa Rica, que ha tenido un avance ampliamente reconocido en el ámbito internacional y regional, también experimenta cambios, y su política recientemente actuada, avanza acorde a ellos. El reto importante de hoy radica en poder rendir cuenta de los avances, lograr la capacidad de medir la gestión y los resultados, lo cual es parte de las nuevas exigencias que tenemos.

2. LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO

El concepto de la Política de Gestión del Riesgo está definido en el Capítulo II de la Ley 8488:

“...constituye un eje transversal de la labor del Estado Costarricense, articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de emergencias en todas sus fases”(Artículo 5).

Esta definición delimita una política cuya función es articular instrumentos, programas y recursos destinados a evitar los desastres y atender las emergencias. Para ello, la Ley establece dos instrumentos principales para su aplicación:

- El Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación estratégica que determina los compromisos y orienta la asignación de recursos por parte de las instituciones del Estado.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

- El SNGR, entendido “como la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de toda la instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada. Su propósito es la promoción y la ejecución de los lineamientos de política pública que permiten tanto al Estado Costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas de desarrollo...”

Estos dos instrumentos han sido la columna central del proceso de aplicación de la política que la CNE ha procurado implementar: el plan como mecanismo de estrategia y el Sistema como medio de organización que lleva adelante las acciones.

Con base en estos dos instrumentos, a lo largo de los años posteriores a la aprobación de la Ley N° 8488, la labor de la CNE ha estado enfocada en hacer efectivo su rol de rectoría por medio de estos instrumentos. Para ello, en el 2009 se elaboró el Plan de Gestión del Riesgo vigente hasta el año 2015 y se replanteó la visión institucional, orientándola a consolidar el Sistema Nacional; tanto entonces como ahora con la nueva Política y el nuevo Plan, se busca posicionar a la CNE como el órgano cabeza y rector del mismo, conforme lo establecido en la Ley.

Los pasos dados hasta el día de hoy han rendido frutos; los representantes en las instancias de coordinación del Sistema Nacional, demandan que la CNE ejerza ese rol de manera efectiva, lo cual legitima los esfuerzos de rectoría que se ejercen; así ha sido solicitado en las reuniones anteriores de este Foro y en el proceso de elaboración de la Política y el Plan.

La CNE ha tenido modificaciones internas y ha empezado a reorientar su trabajo externo, instruyendo para que los distintos órganos del Estado, adopten responsabilidades según sus competencias, incorporando la gestión del riesgo como tema inherente a su planificación y sus actividades. Si antes veíamos en la planificación un medio para consolidar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, hoy vemos en el Sistema el medio para poner en práctica la planificación; una planificación que procura resultados.

En perspectiva futura, mantenemos la pauta de trabajo necesaria para promover que los órganos del Estado cumplan con el mandato de la Ley: planificar y presupuestar la prevención y la atención de emergencias. Por ello, hemos empezado a coordinar con



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

instituciones del Estado como Ministerio de Planificación y Hacienda, que sin ser responsables de conducir y de fiscalizar el desempeño de las instituciones, dictan los lineamientos que hacen posible el cumplimiento de la responsabilidad. A modo de ejemplo, es significativo que el Plan Nacional de Desarrollo, Alberto Cañas, 2015-2018, incorpore la gestión del riesgo como un eje transversal, con metas en el Sector de Ambiente destinadas a reducir las pérdidas por desastres; igualmente, los lineamientos para el presupuesto de las instituciones dictados por la Autoridad Presupuestaria para el año 2017, ya manifiesta la obligación de las instituciones de presupuestar los preparativos y la prevención de desastres, de conformidad con la Ley N° 8488. Asimismo, la Contraloría General de la República realiza una acción paralela, por medio de estudios y disposiciones que ha girado a algunas instituciones sobre problemas específicos de riesgo; el desafío para el futuro inmediato es que esta incursión de la Contraloría en el tema, tenga a la base el marco de política pública que se está ejecutando y un adecuado conocimiento de los avances que tenemos.

3. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

A continuación, se presentan algunas de las acciones que la CNE ha desarrollado para asegurar la inclusión de la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional, con base en los mandatos de la Ley N° 8488, referidos al asunto en particular:

3.1. El Plan y la Política Nacional de Gestión del Riesgo

La responsabilidad de la CNE dictada mediante Ley 8488, de elaborar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo bajo un proceso de consulta, ha sido cumplida de manera reciente, según consta en el presente Foro, con la promulgación de la Política mediante el Decreto Ejecutivo N° 39322-MP-MINAE-MIVAH del 30 de noviembre del 2015 y la aprobación del PNGR por parte de la Junta Directiva, según Acuerdo 041-03-2016 del 02 de marzo del 2016. El horizonte estratégico de esta Política es el mismo periodo del Marco de Acción de Sendai 2016 – 2030.

La relevancia de este esfuerzo radica en la naturaleza estratégica de los documentos, pues además de considerar las pautas de la política internacional que recientemente han surgido, toma en cuenta perspectivas, enfoques y prioridades propios del contexto nacional. A modo de ejemplo, incorpora una serie de principios rectores que procuran darle una coherencia humanista y social acorde a la visión solidaria que ha impregnado la política pública del Estado Costarricense. En sus contenidos se abarcan temas no abordados de manera integral en otros documentos, tales como el vínculo entre la gestión del riesgo y los programas sociales de lucha contra la pobreza, la protección animal, un enfoque de género que procura el reconocimiento de los problemas de la masculinidad y



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

un abordaje inclusivo que replantea la forma de atención de las emergencias, respondiendo de manera diferenciada a las necesidades de grupos de población, así como los contenidos relacionados con la protección animal, que son inéditos en esta temática de riesgo. En su estructura y en su contenido; estos documentos, creemos, marcan pauta respecto a la metodología aplicable a la elaboración de instrumentos de política pública sobre la temática de riesgo.

3.2. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)

Las reuniones del Foro, en todas las convocatorias efectuadas hasta hoy, han servido de marco para la reafirmación del Sistema Nacional; es decir, para demostrar que este opera de manera efectiva, con instancias de coordinación que van consolidándose y haciéndose sostenibles. A modo de ejemplo, este Foro no es un evento, es una instancia más de coordinación que de acuerdo con el mandato de la Ley, convoca a representantes de las instancias conformadas; este Foro ha sido convocado de manera rigurosa cada año a partir de 2009, haciendo palpable su permanencia. La Junta Directiva de la CNE, es otro órgano consolidado; en el pasado su gestión solo consistía en administrar los recursos del Fondo Nacional de Emergencia, pero hoy es un órgano compuesto por jefes de instituciones que ejercen rectoría en distintos ámbitos sectoriales, además de seguir administrando los recursos del Fondo, ahora como efecto de rectoría de la CNE, tiene la responsabilidad de dictar las pautas para la prevención; por ello, se reúne regularmente y sus disposiciones es abarcar este ámbito de competencia institucional.

Las otras instancias del Sistema que dicta la Ley y de las cuales todos los participantes del Foro son integrantes, también se vienen consolidando; ya en otras ocasiones hemos dado datos del número existente, acá solo vamos a reiterar:

- **Comités de Emergencia:** 6 comités regionales de emergencia (En las Regiones Huetár Atlántica, Chorotega, Brunca, Alajuela, Heredia, Cartago), 81 comités municipales (se suman también los 8 concejos de distrito) y aproximadamente 320 comités comunales.
- **El Centro de Operaciones de Emergencia (COE):** Esta instancia se mantiene activa y se fortalece. En ella, la CNE mantiene el rol de dirigir las acciones de las instituciones de respuesta, hoy en día, con la aprobación del PNGR, encargados de coordinar el Subsistema de Preparativos y Respuesta.
- **Comités asesores técnicos:** En la actualidad se mantienen activos 13 comités asesores técnicos:



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

CUADRO 1

INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
COMITÉS ASESORES TÉCNICOS CONSTITUIDOS

EN EL CAMPO DE LA PREVENCIÓN	EN EL CAMPO DE LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS*
Hidrometeorología y Ríos	Búsqueda y Rescate Urbano (CAT-USAR)
Técnico de Geotecnia	Apoyo Psicosocial en Desastres (CATAPS)
Técnico de Vulcanología y Sismología	Protección de Animales para la Gestión del Riesgo (CATPAD)
Emergencias Marino Costeras	Emergencias Marítimas (CATEM)
Ingeniería y Riesgos	Asistencia Internacional (CATAI)
Información Pública para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (SIPAE)	Emergencias Médicas y Traumáticas Extrahospitalarias
	Sistema de Comando de Incidentes (CAT-SCI)

*La CNE, también participa de otras instancias afines a la coordinación técnico-científica que no están bajo su cargo, tales como el Comité de Comisión Interinstitucional para el Estudio del Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur (COENOS), la Comisión de Incendios Forestales y el Sistema de Emergencia 9-1-1.

- **Comités de Seguimiento de los Subsistemas:** Con la aprobación del PNGR, la Junta Directiva de la CNE, conformó los comités de seguimiento de los Subsistemas, en el mismo orden de ámbitos de acción que se estructura el Plan. La composición de los mismos responde a una representación institucional de cinco personas, de conformidad con la carga de compromisos de las instituciones que el Plan identifica. El Cuadro 2 es la descripción de la integración institucional de estos comités:

CUADRO 2

INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL DE ESTOS COMITÉS DE LOS SUBSISTEMAS

SUBSISTEMA	INTEGRANTES DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO
Reducción de Riesgo	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Educación• Instituto de Acueductos y Alcantarillados• Instituto de Fomento Municipal• Ministerio de Hacienda• Ministerio de Planificación y Política Económica• Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos• Ministerio de Ambiente y Energía
Preparativos y Respuesta	<ul style="list-style-type: none">• COE
Recuperación	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Agricultura y Ganadería• Ministerio de Planificación y Política Económica• Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos• Instituto Mixto de Ayuda Social• Ministerio de Hacienda



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Para la CNE, articular las instancias de coordinación es una responsabilidad permanente, pues es gracias a estas que asegura la organización y la conducción de los actores; es por medio del Sistema que se logra el cumplimiento de la política.

3.3. El Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

En razón de lo que anteriormente se expuso, podemos afirmar que hemos avanzado en la institucionalización del Sistema Nacional y en el fortalecimiento de la CNE para su ejercicio de rectoría. Pero el Sistema no son solo las instancias de coordinación creadas, es un concepto dinámico en el que confluyen también métodos, relaciones, recursos y programas, en diversidad de alternativas de ejecución, evolución y mejora. En tal sentido, la articulación sistémica hacia la cual hemos ido apuntando, no es ni será nunca un hecho acabado ni suficiente; debe evolucionar en el ejercicio sinérgico, en el que la labor de control y el seguimiento a los compromisos y competencias, adquiere una relevancia fundamental para medir el progreso.

La CNE, conforme con esta necesidad, dispuso la creación del Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, proceso que cuenta con una herramienta informática destinada a permitir que los enlaces institucionales desarrollen el procedimiento de reporte de los avances en el cumplimiento de metas y productos asignados. El sistema alimentará con reportes periódicos el análisis del avance del PNGR por parte de los comités de seguimiento, propiciando el control y la adopción de medidas para orientar a los actores.

3.4. Planificación Institucional de la CNE

La Ley 8488 dispone en el Artículo 14 que la CNE, ejercerá la rectoría de la prevención y los preparativos, e igualmente, indica que el PNGR incorpora competencias para la CNE. En general, tanto la rectoría como los compromisos asignados en el PNGR, expresan la necesidad de un servicio de la institución capaz de desarrollar investigación y aportar información sobre riesgo, asesorar a las instituciones para el cumplimiento de la política y concretamente para que atiendan el mandato de la Ley de planificar y presupuestar la gestión del riesgo. Del mismo modo, en el ámbito de los preparativos y la reconstrucción, la CNE debe cumplir una función conductora, capaz de liderar las acciones de respuesta y la planificación de los procesos de recuperación; lo que se traduce en una labor permanente de capacitación y acompañamiento a la estructura de los comités de emergencia.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

En apego a estos mandatos, la planificación institucional, tanto estratégica como operativa de la CNE en los últimos años, se orienta por los objetivos de mejorar la capacidad rectora y de fortalecer el SNGR, aportando los insumos de información, recursos y asesoría que la Ley permite; lo cual, es parte de los compromisos, en términos de acciones y metas que la institución tiene en el PNGR.

3.5. Estrategias y Planes Sectoriales

La Ley N° 8488 explícitamente señala que la temática de gestión del riesgo es transversal a toda política y práctica de desarrollo. En tal sentido, con buen suceso se ha logrado que el concepto sea considerado en diversos documentos de política pública que nuestro país ha generado o que está en proceso de elaboración, tales como los siguientes:

- El Plan Nacional de Desarrollo, Alberto Cañas Escalante, 2015-2018
- La Política Nacional y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial,
- El Plan Nacional de Vivienda
- El Plan de la Gran Área Metropolitana
- La Estrategia de Gestión de Riesgo a Desastres del Sector Educación
- La Política y Plan de Humedales
- El Plan de Acción de la Política Nacional del Mar, Costa Rica 2013-2028
- La Política de Desarrollo Rural y su plan de Acción
- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- La Política Nacional de Agua Potable
- El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
- La Política Nacional de Salud

Igualmente, se han dado los primeros pasos para vincular las temáticas de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático, mediante el acercamiento entre la CNE y la Dirección Nacional de Cambio Climático, en busca de articular programas y acciones institucionales con propósitos similares. En la temática de inversión pública, se ha generado una cercana relación entre la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Inversión Pública de MIDEPLAN y la CNE, de la cual han surgido diversas iniciativas de apoyo, particularmente en lo que se refiere a las negociaciones de créditos contingentes con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la capacitación de funcionarios y el levantamiento de información sobre pérdidas por desastre; todas referidas a la protección financiera de los proyectos de inversión que se desarrollan con recursos estatales y de préstamos.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Estas experiencias nos hacen ver que la gestión del riesgo como aspecto temático, solo puede adquirir rango de compromiso institucional si se inserta en la planificación estratégica sectorial, y desde ahí se traduce en competencias específicas. Por ello, se debe promover alguna de dos alternativas: incorporar la gestión de riesgo en planes o estrategias de los sectores, o bien propiciar el desarrollo de una estrategia específica sobre riesgo en sectores prioritarios; sin embargo, desde el punto de vista de prioridades, resulta urgente el trabajo con los sectores: Obras Públicas, Agropecuario y Social; sectores que resultan relevantes por el impacto de pérdidas que afrontan y en los que todavía no hay iniciativas concretas de abordaje del tema. En el caso del Sector Financiero, la relación entre el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y la CNE, debe llegar a concretarse en una estrategia de protección financiera ante desastres, tal y como se ha venido diciendo desde hace tres años.

4. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL TERRITORIO

En este capítulo se mencionan algunas de las acciones que desarrolla la CNE para promover la gestión del riesgo en los ámbitos del territorio, con particular énfasis en la labor que deben cumplir las municipalidades y la responsabilidad de la CNE de brindar información oportuna y confiable.

4.1. Gestión Local del Riesgo desde el Ámbito Municipal

La prevención ante desastres transita por diversas vías, según la naturaleza de los actores que la asumen. Un sesgo en esta materia lo aporta la Ley N° 8488, que al respecto hace un énfasis en el abordaje del ordenamiento territorial y particularmente en el rol de los gobiernos locales, considerando que es en el ámbito municipal donde “recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar la problemática”.

Bajo este enunciado, en noviembre del año 2011, la Junta Directiva de la CNE emitió el Acuerdo 0443 mediante el cual, con base en pronunciamientos de la Sala Constitucional, la obligación de las municipalidades de atender a las poblaciones ubicadas en zonas de riesgo y considerar, de manera vinculante, las recomendaciones y criterios técnicos que la CNE emite.

En vista de que corresponde a la CNE una labor de asesoría a las municipalidades en el manejo de información sobre riesgo, estas iniciativas determinan una labor de coordinación con otras entidades asesoras del ordenamiento territorial para hacer un trabajo conjunto. Hemos referido la participación de la CNE en el Sector Ambiente,



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Energía, Vivienda, Mares y Ordenamiento Territorial, que se ha traducido en diversos compromisos de trabajo sectorial dirigidos al sector municipal. En estos esfuerzos hemos recalcado la urgente necesidad de que los gobiernos locales asuman con seriedad la responsabilidad de planificar el uso del territorio y materialicen un ejercicio efectivo de su autoridad para evitar los desastres.

La CNE ha emitido sendos criterios respecto a la forma como debe ser comprendida y abordada la gestión del riesgo en la planificación y uso del territorio, y respecto a cómo debe ser comprendida su competencia en este campo: una figura institucional con capacidad técnica para asesorar en el uso de información sobre riesgo, apoyar estudios, brindar recomendaciones y promover el desarrollo de sistemas físicos de vigilancia; sin pretensión de sustituir competencias de otras instituciones y particularmente de las municipalidades que son, en primera instancia, las responsables de lo que ocurre en sus territorios.

Año tras año se repite el efecto de los eventos de emergencia en los mismos sitios y la continua presión de las autoridades municipales por disponer recursos del Fondo de Emergencia para la recuperación de la infraestructura dañada. La falta de previsiones presupuestarias, las debilidades de control sobre el desarrollo de asentamientos humanos en sitios bajo amenaza, el inadecuado manejo de la información científica, la ausencia de obras de mantenimiento de la infraestructura pública local que acompaña ineficiencias en la ejecución de recursos presupuestarios asignados a obras, derivan en la exacerbación del riesgo existente, que luego lleva a la pretensión de resolverla por la vía de la intervención del Gobierno Central y particularmente de la CNE con recursos del Fondo de Emergencia. Esta práctica debe ir desapareciendo para dar paso a un esfuerzo planificado de regulación e inversión ordinaria de los propios gobiernos locales, en el cual la labor relevante de la CNE sea de asesoría y el aporte de información.

Lo anterior resulta tan de alta relevancia que el PNGR que recién entra en vigencia, tiene como principal énfasis de acción el tema de la gestión local del riesgo, teniendo como el actor más relevante a las municipalidades, cumpliendo un rol de articulación y coordinación de los demás actores involucrados.

La CNE ha trabajado fuertemente en el desarrollo de capacidades propias de los gobiernos locales, para la preparación de proyectos de reconstrucción que serían financiados con recursos del Fondo Nacional de Emergencias. Se ha evolucionado a un nivel de madurez tal, que cada una de las intervenciones que se solicitan, encuentra su fundamento en rigurosos estudios técnicos y diseños, asegurando de esta forma el cumplimiento del mandado de Ley que ordena “no reproducir la vulnerabilidad” en la reconstrucción. De tal



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

manera que el grueso de los casi 57 mil millones de colones del Fondo Nacional de Emergencias asignados a la atención de eventos que se decretan emergencia, se destinan a obras de reconstrucción solicitadas por las municipalidades, teniendo en consideración los criterios preventivos que la Ley exige; habiéndose materializado más de 400 proyectos en estos seis años, que incluyen reposición de infraestructura y obras de control de fenómenos de la naturaleza.

4.2. Información Sobre Riesgo

Diversas iniciativas se han postulado en el país para abordar la temática de información sobre riesgo en el país, partiendo de que la información científica en nuestro país es abundante y de alta calidad. La CNE se ha propuesto crear una plataforma de información que articule a los generadores de la información, bajo protocolos que especifiquen la forma y las condiciones de uso.

Esta plataforma se considera vital en la generación de las condiciones para que, a mediano plazo, el país obtenga la capacidad de usar los estudios existentes sobre amenazas, avanzar en el análisis de la vulnerabilidad, y crear indicadores, índices y modelos probabilísticos; todos estos son insumos vitales para asesorar el uso del territorio, la planificación urbana, la inversión pública y privada, la generación de instrumentos de transferencia de riesgo, la inversión social destinada a la reubicación de poblaciones vulnerables y los preparativos para emergencia; entre otros.

Lo anterior demanda de las instituciones, particularmente de los centros académicos y de investigación, la voluntad de aportar y coordinar para que la información esté accesible y pueda ser compartida. La articulación de una plataforma de información sobre riesgo es un compromiso compartido. El aporte de recursos que la CNE hace a algunos centros de investigación, enfocado bajo la orientación de proyectos de inversión previamente acordados, puede ser un buen mecanismo de orientación para que la información sobre riesgo que se genera responda a intereses comunes.

Como parte del trabajo medular de la Unidad de Investigación y Análisis del Riesgo (IAR) de la CNE, se encuentra la generación de información que sustente el desarrollo de escenarios de riesgo, acordes con la demanda actual de información, y la necesidad de contar con una base sólida para la toma de decisiones.

Cabe destacar el impulso que ha dado esta Unidad al levantamiento preciso de información (LIDAR), en zonas frágiles del país mediante investigaciones particulares en erosión costera, amenaza por tsunamis, deslizamientos, inundación y fallamiento local.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Actualmente, están en proceso investigaciones para actualizar las zonas de inundación en cuencas prioritarias como Sarapiquí, Pirris-Parrita, Naranjo, Estrella, Bananito, y otras. Además, se están identificando las áreas potencialmente vulnerables a ser afectados por tsunamis a lo largo de las principales playas del Pacífico Norte del país, donde se considera como punto vital y necesario la validación de los datos por parte de las mismas comunidades dentro de las áreas bajo amenaza.

Toda esta información, junto con la que se genera de fuentes propias y externas, alimenta una base de datos de información geoespacial, que permite mantener la plataforma de información oficial con que cuenta el país en materia de mapas de amenaza.

4.3. Análisis y Evaluación del Riesgo

El análisis y la evaluación del riesgo, es una labor que se realiza de manera cotidiana y sostenida, con una alta demanda de recurso humano calificado, entrenado y con experiencia. Esta labor es apoyada por especialistas de otras instancias de investigación, muchos de los cuales integran los comités asesores técnicos. El ejercicio que ya tiene más de dos décadas, ha aportado una cantidad importante de información de diversos ámbitos de territorio y casos específicos.

Se han elaborado más de 2000 evaluaciones particulares del riesgo, en distintos sectores del país, en condiciones de inestabilidad de laderas, erosión, inundaciones, u otro tipo de afectación, que amenaza infraestructura pública o privada, población, medios de producción, líneas vitales u otros.

Se mantienen evaluaciones y seguimiento periódico de deslizamientos activos como Tablazo, Burío, Cascabela, Tapezco, Chitaría, Los Mangos, Río Chiquito y otros. Ello además del seguimiento constante y visitas frecuentes a volcanes activos como Turrialba, Poás, Rincón de la Vieja y Arenal; por medio del análisis y evaluación que realizan el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI) y la Red Sismológica Nacional (RSN). Asimismo, se utilizan herramientas vigentes para realizar evaluaciones de sitio, que han permitido una rápida contextualización de las amenazas del entorno, por medio de “drones”, lo que ha permitido contar con información fiable y de alta resolución.

Por medio de los recursos que la CNE debe destinar como parte del cumplimiento del Transitorio I de la Ley No. 8488, se ha logrado un impulso importante en la capacidad del país para generar información en tiempo real, que permite evaluar el riesgo en los principales volcanes activos del país, así como en el conocimiento y seguimiento de la actividad sísmica. En promedio, del año 2009 a la fecha, la CNE ha trasladado a la Universidad Nacional (OVSICORI), a la Universidad de Costa Rica (Red Sismológica Nacional



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

y LANMAME) y al Instituto Meteorológico Nacional (IMN), la suma total de tres millones de dólares anuales (\$3,000,000.00), lo que ha contribuido a la actualización de los equipos y herramientas de observación y medición.

5. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS

5.1. La Respuesta Local

La organización para la respuesta a emergencia en nuestro país está fuertemente institucionalizada y ha mostrado ser eficiente. Al amparo del Sistema Nacional, existe una buena coordinación entre las instancias respondedoras y mecanismos probados de activación y mando, que deriva en un buen aprovechamiento de recursos y capacidades de las instituciones.

La Ley N°8488 provocó que los comités locales de emergencia dejaran de estar directamente a cargo de la CNE y pasaran a ser comités municipales, bajo la coordinación de los alcaldes. Este hecho marcó una pauta diferente en las relaciones con el nivel local. Hoy en día se interpreta que la competencia estricta de los comités es la atención de las emergencias, mientras que el tema de la prevención en el ámbito local, recae en el municipio, tal y como lo indicamos anteriormente. Ante este cambio, es importante recalcar la importancia de las alcaldías para coordinar las acciones en ambos campos.

De tal modo, la asesoría que la CNE brinda a los comités y a las instancias de respuesta, enfatiza en procedimientos de activación y en la conducción de las labores de atención a emergencias. Por ello, también esta asesoría busca alternativas para evitar la dependencia hacia el nivel central, particularmente en lo que se refiere a los recursos de logística y las decisiones, apostando fuertemente en crear y fortalecer capacidades a nivel local, tanto municipal como de las comunidades.

5.2. El COE

En general, los procedimientos de respuesta con el paso de los años se han especializado, haciendo provecho de nuevas tecnologías de comunicación y alerta. El Centro de Operaciones de Emergencia (COE), ha jugado un importante rol en la orientación de los cambios que se han desarrollado.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Los esfuerzos recientes también se han orientado a la mejora de las capacidades, continuando con iniciativas instauradas desde los años 90 de fortalecer la capacitación y la formación de los cuadros operativos. A ello responden iniciativas como la Academia de Búsqueda y Rescate de Centroamérica y la inserción de las instituciones de respuesta en la Estrategia Nacional de Gestión del Riesgo a Desastres del Sector Educación.

En esta materia, el país ha logrado posicionarse como referente a nivel regional e incluso mundial, llegando a ostentar la Presidencia de instancias de coordinación de las Naciones Unidas como INSARAG² en la región de Las Américas (2012 y 2013).

Sin embargo, en la perspectiva de retos, se han reconocido posibilidades de mejora, particularmente orientados a la desconcentración de recursos, por medio de la creación de bodegas regionales y acuerdos con la empresa privada, la descentralización de las decisiones mediante la capacitación a los cuadros técnicos del nivel local y a la mejora de los tiempos de respuesta, con procedimientos que premien o sancionen los servicios.

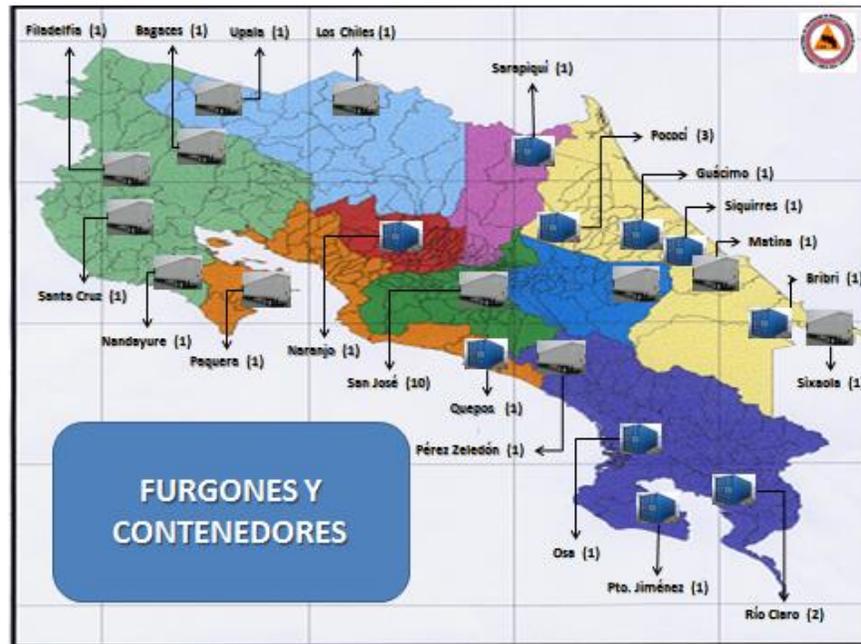
En consecuencia con lo anterior, la CNE ha generado el posicionamiento de recursos de respuesta para el nivel local en aproximadamente cincuenta puntos, en bodegas a cargo de comités de emergencia. Igualmente, ha creado bodegas regionales en Osa, Parrita, Cañas y San Carlos. Si bien ha correspondido a la CNE movilizar tales recursos, estos vienen a complementar las provisiones que también hacen las otras instituciones, que se enfocan con igual política de desconcentración de recursos.

² INSARAG es una red mundial de más de 80 países y organizaciones bajo la sombrilla de las Naciones Unidas. INSARAG se encarga de temas relacionados con búsqueda y rescate urbano (USAR) con el objetivo de establecer normas internacionales mínimas para los equipos USAR y una metodología para la coordinación internacional de respuesta ante terremotos. Estas normas y metodologías se basan en las Guías de INSARAG, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 57/150 del 2002, sobre el "Fortalecimiento de la Eficacia y de la Coordinación de la Asistencia Internacional a las Operaciones de Búsqueda y Rescate en Zonas Urbanas".



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

GRAFICO 1
INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
UBICACIÓN DE BODEGAS EN EL TERRITORIO COSTARRICENSE



Fuente: Unidad de Gestión del Operaciones, 2016

En atención al principio de inclusión social que indica la Política Nacional de Gestión del Riesgo, se requiere retomar el abordaje de las necesidades diferenciales de los grupos de población, haciendo efectivo además, el enfoque de derechos que se plasmó en ese documento y sobre los cuales, los procedimientos de respuesta actuales son omisos en algunos casos. Todos estos aspectos han sido considerados en el nuevo PNGR, convirtiendo al COE en la instancia de coordinación responsable del seguimiento al ámbito de preparativos y respuesta, cuya orientación deberá fomentar la aplicación de estos preceptos.

5.3. Vigilancia de Amenazas, Alerta y Comunicación

La CNE cuenta con una “Red de Comunicaciones de Emergencia” que está conformada por 530 puestos o bases de comunicación con radios, instalados en diversos puntos del territorio nacional e interconectado con la Central de Comunicaciones de la CNE, denominada Base Cero, ubicada en Pavas en la sede central de la CNE.

Las bases de comunicación están distribuidas o asignadas de la siguiente manera:



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

CUADRO 4
INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
PUESTOS DE VIGILANCIA DE AMENAZAS

CANTIDAD DE PUESTOS DE RADIO (269)	FUNCIÓN
222	Monitoreo del estado del tiempo y vigilancia de ríos y cuencas hidrográficas
15	Vigilan deslizamientos. Por ejemplo: El Tablazo, Matinilla, Alto de Quitirrisí.
13	Vigilancia volcánica (Irazú, Turrialba, Poás, Rincón de la Vieja y Arenal)
6	Vigilancia costera (mareas, oleaje y otros)
4	Vigilan Lagos: de Nicaragua, Caño Negro
4	Instalados en Represas del ICE. Apoyan el monitoreo y vigilancia de las descargas de las represas en coordinación con funcionarios del ICE.
2	Vigilancia de carreteras. Apoyan las labores del Tránsito en la vigilancia de la Carretera Zurquí
2	Vigilancia de enjambres sísmicos (Cabo Blanco y Pta. Burica)
1	Apoyan las labores de Alerta Temprana por Tsunami

Fuente: Unidad de Gestión del Operaciones, CNE, 2016.

CUADRO 5
INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
LAS BASES DE COMUNICACIÓN

CANTIDAD DE PUESTOS DE RADIO (261)	FUNCIÓN QUE DESEMPEÑAN
117	Bases de los Comités Municipales de Emergencia (Regionales, Cantonales y algunos comunales.
4	Instalados en las Bodegas Regionales de la CNE en Osa, Parrita, San Carlos y Cañas. Apoyan la gestión administrativa, operativa y preventiva de la CNE en el abastecimiento local, almacenaje y entrega de suministros.
25	Bases institucionales y representantes ante el COE, interconectadas con la CNE. Conforman la Red Interinstitucional de Comunicaciones de Emergencia (Casa Presidencial, MSP, M. Salud, Tránsito, Bomberos, Cruz Roja, OVSICORI, RED SISMOLOGICA, CCSS, CIMART, SINAMOT, entre otros.
60	Radios móviles instalados en toda la flotilla de vehículos de la CNE para la coordinación oportuna de labores administrativas y operativas de la CNE a nivel nacional. Algunos, en móviles de Cruz Roja y de otras instituciones para la coordinación interinstitucional en la atención de emergencias.
55	Radios instalados en los principales Hospitales y Clínicas de la CCSS, interconectados a la Red de Comunicaciones de la CNE y habilitadas las comunicaciones entre los diferentes centros hospitalarios a nivel nacional, para la coordinación interinstitucional en situaciones de emergencia y/o para facilitar la atención pre-hospitalaria durante el traslado de pacientes y la comunicación entre los diferentes hospitales (Red de Comunicaciones Hospitalaria)

Fuente: Unidad de Gestión del Operaciones, CNE, 2016.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

La CNE también cuenta con una red de comunicaciones alterna inalámbrica, de acuerdo a la normativa nacional e internacional vigente en materia de telecomunicaciones. Es una red telefónica satelital que consta de 20 estaciones telefónicas satelitales que puede ser utilizada como medio alternativo de comunicación inmediata, entre las principales instituciones del Estado y organismos técnico/científicos.

En cada una de las instituciones están instaladas dos estaciones satelitales, como sistema redundante; todas interconectadas entre sí y coordinadas por "Base Cero" para ser activada en cualquier eventualidad. El control y seguimiento del funcionamiento de estas estaciones está a cargo de los Técnicos del Área de Telefonía del Proceso de Comunicaciones de la CNE, en conjunto con el proveedor del servicio. Están pendientes de instalación de los equipos en la Casa Presidencial y el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR).

6. CÁLCULO Y ESTIMACIÓN DE PÉRDIDAS

El país no cuenta con un claro modelo de análisis de pérdidas por desastre y, por lo tanto, no tiene las condiciones para incorporar ese dato a la contabilidad nacional, a la planificación de la inversión, a los preparativos para emergencia, a la planificación del territorio y a la generación de mecanismos de protección financiera.

La información histórica mejor registrada es la que se levanta a partir de las declaratorias de emergencia, debido al mandato de la Ley N° 8488 de elaborar el Plan General de Emergencia. Pero, en general, la información que aportan las instituciones es inexacta en cuanto a la estimación monetaria de los daños y costos de reposición, porque quienes evalúan carecen de la capacitación requerida para ello.

El país, pese a lo anterior, ha tenido de manera reciente iniciativas relacionadas con el uso de datos históricos, como la ejecutada bajo convenio entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Planificación, a partir de información de la CNE, para la sistematización de las pérdidas por desastre; el esfuerzo de MIDEPLAN por contar con una base de información sobre pérdidas, la propuesta de indicadores de riesgo elaborados por el equipo conformado por el MINAET, MIDEPLAN, CNE, INEC y el INTA, y el modelo de medición de riesgo cantonal elaborado por PREVENTEC y aplicado en Santo Domingo, todas estas basadas en información histórica de eventos.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Asimismo, se han hecho diversos ensayos en tema de pérdidas futuras; como por ejemplo, los ejercicios promovidos y apoyados económicamente por el Banco Mundial, a partir del Proyecto CAPRA, que han consistido en los estudios y modelajes de pérdida probable para el cálculo de seguros por parte del Instituto Nacional de Seguros; la corrida de modelos desarrollada por AyA que se aplicaron en los distritos del Cantón de San José. A esto se suma el Decreto N° 36721: “Creación del Modelo de Valoración de Vulnerabilidad ante el Riesgo de Desastres, Aplicable a Amenazas Naturales”, promovido por la CNE y MIDEPLAN, para establecer un compromiso de avanzar en el uso del análisis probabilístico.

Todos estos ensayos son avances, pero son a la vez esfuerzos dispersos que han demostrado la debilidad de las bases de datos, que no están preparadas para servir de referencia al análisis periódico y probabilístico. Hay necesidad de arreglos institucionales, protocolos y decisiones que permitan gestionar la información, hacerla accesible y útil. Conforme los requerimientos de medición del nuevo Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el país debe empezar a desarrollar capacidad de registro y de análisis, por medio de indicadores que permitan medir el riesgo, hacer modelación y reducir la incertidumbre en las decisiones de inversión y planeamiento del desarrollo, así como medir la gestión que realiza. Ello obliga a la creación casi inmediata, de un programa permanente de gestión de información, a la vez articulado con la plataforma de información, que bajo el enfoque del Sistema articule a los generadores y usuarios de la misma.

7. PROTECCIÓN FINANCIERA

Producto de la coordinación con la Dirección de Inversión Públicas del Ministerio de Planificación y la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, se ha iniciado un esfuerzo de articulación sistémica de las acciones que, en materia financiera se vinculan a las tres instituciones con el tema de gestión del riesgo. Entre estas acciones destacan las siguientes:

- El Programa de Inversiones Públicas de MIDEPLAN incorpora el análisis del riesgo en los proyectos de infraestructura de las instituciones.
- Existen medidas y condiciones aplicables a los endeudamientos estatales relacionados con el riesgo.
- Hay regulaciones y controles al gasto público, particularmente en desarrollo de infraestructura que obligan a la consideración del riesgo.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

- Cada vez existen más previsiones en la transferencia financiera del riesgo, particularmente en proyectos de infraestructura.
- Se disponen de recursos internos para atender emergencias, por medio de mecanismos tanto ordinarios como de excepción.
- El país ha adoptado créditos contingentes para casos de emergencias.

Todas estas iniciativas aparecen dispersas y no responden a una estratégica protección financiera ante los desastres, que articule todos los instrumentos y mecanismos, y permita planificar adecuadamente la inversión que realiza el Estado para proteger y recuperar sus activos y la población. Sobre la base de los acuerdos existentes y de estos instrumentos que están funcionando, se requiere redactar el documento de estrategia que los articule, de modo que en el corto plazo, esto propicie la creación de un órgano sectorial que cumpla una función regulatoria y asesora en materia de seguridad financiera, de cara al impacto que tienen los desastres para el país y cuyo énfasis sea la protección de la inversión en materia de obra pública.

Al respecto, el Eje 4 de la Política Nacional de Riesgo, denominado “Inversión Financiera Sostenible Infraestructura y Servicios”, constituye un punto de referencia para la redacción de tal estrategia financiera que debe ser elaborada.

8. DE LA RECONSTRUCCIÓN A LA RECUPERACIÓN

La CNE sigue siendo la responsable de la administración del régimen de excepción a la luz de las declaratorias de emergencias nacional. Este aspecto es una responsabilidad relevante para la institución, pues implica la labor de conducción de las operaciones de emergencia y la disposición de los recursos del Fondo Nacional de Emergencia (FNE) para atender las zonas afectadas desde la fase de primer impacto hasta la reconstrucción.

El régimen de excepción que sobreviene como resultado de una declaratoria de emergencia ampara a todas las instituciones que tienen competencia en los sectores afectados, pero corresponde a la CNE la elaboración del Plan General de la Emergencia y el nombramiento de las unidades ejecutoras, para la asignación de los recursos del FNE.

El uso de este mecanismo como medio de solución al efecto de los eventos de desastre ha dado la impresión de que el país tiene los instrumentos financieros y normativos necesarios para atender las situaciones de emergencia, generalizándose la idea de que existe una reserva y los mecanismos de ejecución necesarios y suficientes.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

La realidad es que el país sí cuenta con algunos mecanismos e instrumentos, creados a partir del mandato de la Ley N° 8488 y las leyes de emergencia precedentes:

- El régimen de excepción que permite aplicar trámites más ágiles a la contratación y la asignación de recursos,
- El Fondo Nacional de Emergencia, como mecanismo de donación y transferencia que permite aprovisionar a la CNE para que pueda hacer frente a los gastos,
- Manuales y procedimientos que delimitan competencias y dictan la pauta respecto a la conducción y la coordinación entre instituciones,
- Una organización de respuesta altamente institucionalizada, con cobertura nacional.

Sin embargo, la recuperación post desastre que se logra por medio de tales mecanismos e instrumentos no es total:

- El Fondo Nacional de Emergencia no es una reserva, sino un mecanismo de transferencia y donación que permite un aprovisionamiento inmediato de recursos, pero que - de manera generalizada - han sido siempre insuficientes para atender la totalidad de las necesidades que se identifican en los planes de emergencia.
- La norma establece una vigencia de cinco años a las declaratorias de emergencia, las cuales deben ser atendidas en tres fases: atención inmediata, rehabilitación y reconstrucción. Este precepto legal, delimita un enfoque de atención a corto plazo, a través de un plan de emergencia destinado a recuperar lo dañado; quizá en condiciones más seguras, pero no alude a la planificación de largo plazo necesaria para modificar de las condiciones de vida, la relación con el entorno y reducir el nivel de vulnerabilidad de las personas y los medios de producción y subsistencia.
- La intensidad y la recurrencia de eventos en los mismos sitios y los daños generados, demuestran que el país no puede seguir haciendo inversiones post-desastre sólo orientadas a la recuperación de las obras físicas y bajo esta visión de corto plazo; además, las experiencias recientes atendidas en esta Administración demuestran la necesidad de considerar los costos indirectos asociados a temas como la comercialización, el transporte, la pérdida de la fuerza laboral, el daño ambiental, entre otros aspectos que a la fecha no se contabilizan.
- En estos últimos eventos hemos podido comprobar que una parte considerable de las necesidades de recuperación son atendidas con recursos y mecanismos propios de las instituciones, la empresa privada y los pobladores, sin que ello responda a un esfuerzo planificado.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

- La inversión en la recuperación, por lo general, se hace en detrimento de la inversión necesaria en otros campos, con efectos retardatarios en el desarrollo nacional y local.

Ante este panorama, hay que dar un salto cualitativo, que de acuerdo con el nuevo PNGR debemos cumplir:

- Debe revisarse la forma de operación del Fondo Nacional de Emergencia, para determinar si va a seguir siendo solo un mecanismo de transferencia y donación o si puede variar a un mecanismo de inversión y de reserva.
- El país debe apoyarse en otros instrumentos financieros, además el Fondo Nacional de Emergencia. El desarrollo de la Estrategia de Protección Financiera debe aportar cambios en esta dirección, permitiendo el desarrollo de nuevos mecanismos financieros y una fuente de recursos estable para alimentar el Fondo Nacional de Emergencia.
- La recuperación post desastre debe concebirse como un proceso de largo plazo que involucre no solo la inversión de los recursos del Fondo o de cualquier otro mecanismo de contingencia en el corto plazo, sino también la inversión ordinaria de las instituciones, bajo una planificación del desarrollo que premedite la modificación del entorno social.
- Las labores de reconstrucción deben de dejar de concebirse como planes de inversión para recuperar infraestructura y pasar a ser proyectos de recuperación de servicios, esto implica dar tanta relevancia a la operación final de la infraestructura como a la ejecución de las obras.
- En forma reciente, la CNE ha ensayado algunos cambios de reglamentación para permitir a las instituciones el empleo del marco de excepcionalidad en las contrataciones; con ello se busca descentralizar los procesos de compra y hacer más ágil la respuesta. En perspectiva futura, deben buscarse nuevas alternativas de inversión y aplicación de competencias que con amparo al régimen de excepción que administra la CNE, faciliten la atención de las emergencias.

En la actualidad permanecen vigentes cuatro declaratorias de emergencia, las cuales se indican en el Cuadro 6:



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

CUADRO 6
INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE RIESGO
DECRETOS DE EMERGENCIA VIGENTES

DECRETO	CAUSA	MONTO ESTIMADO DE INVERSIÓN EN COLONES
DE - 37305 - MP	Terremoto de Sámara, 05 de setiembre del año 2012.	50.602.833.617,48
DE - 38642-MP-MAG	Sequía por efecto del Fenómeno de El Niño	15,560,798,265.20
DE – 39056 - MP	Inundaciones y Deslizamientos Provocados por Temporal y Paso de Un Sistema de Baja Presión	75.665.798.888,26
Decreto No. 39526-MP-S	Proliferación del vector del Dengue, Chikungunya y el Zika	4.083.462.675

Fuente: Unidad de Desarrollo Estratégico, CNE, 2016

Las obras y contrataciones que se llevan a cabo en este momento, suman un total de recursos en reserva por 56.2 mil millones de colones.

En referencia a esta inversión, es importante destacar el importante respaldo que se brindó al sector agropecuario durante la sequía ocurrida en Guanacaste durante el periodo 2014-2016, con una inversión de más 12 mil millones de colones, lo que permitió la ayuda a un número aproximado de 10,171 productores. Igualmente, las labores de abastecimiento de agua en atención a la emergencia abarcó a un total de 6,432 beneficiarios.

En el caso de las inundaciones en la Vertiente Atlántica, apenas se ha avanzado en la aprobación de planes de inversión por 6.5 mil millones de colones, tanto para el desarrollo de obras públicas, particularmente de puentes, como para la atención de agricultores que perdieron las cosechas.

En el caso del Decreto de Emergencia por proliferación del vector del dengue, chikungunya y el zika, se ha procedido a la adquisición de equipos de laboratorio, de fumigación y repelentes para mujeres embarazadas, pero esto es solo el inicio de la inversión que se va a hacer por medio del Decreto de Emergencia.



**COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE
EMERGENCIAS**

9. RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN

Las principales actividades de la CNE en el área de las relaciones internacionales y cooperación durante el período 2015 al 2016, se han enfocado en mantener una articulación integral entre los mandatos de la Ley Nacional de Emergencias, el PNGR, el Reglamento al Artículo 11 de la Ley de Planificación N° 5525 y la Política de Cooperación Internacional 2014 - 2022. Desde el ámbito internacional incorpora los enunciados de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR), las acciones prioritarias del nuevo Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

9.1. Relaciones Internacionales

La CNE ha participado activamente en actividades a nivel internacional referentes a la gestión integral del riesgo, entre las que cabe destacar:

- Curso Prevención y Planificación de Riesgos Naturales y Tecnológicos, 16 al 27 de noviembre del 2015.
- Curso Gestión Operativa en Catástrofes, 16 al 27 de noviembre del 2015.
- Reunión para establecer el plan de trabajo de la fase intermedia de la Red Mesoamericana para la Gestión Integral del Riesgo (RM-GIR), Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, 30 de noviembre y 01 de diciembre de 2015.
- Curso del Centro de Coordinación de Operaciones en Sitio (OSOCC), Grupos USAR, 14 al 19 de diciembre de 2015.
- Curso Control de Desastres, 4 de enero - 12 de febrero de 2016.
- Segundo Encuentro Centroamericano de Intercambio de Experiencias en Gestión Integral de Riesgo, Ordenamiento Territorial y Vivienda, 04 - 05 de febrero de 2016.
- Segunda Sesión del Grupo de Trabajo de Expertos Intergubernamentales sobre terminología e indicadores relacionados con la reducción de riesgos de desastres, 10 – 12 de febrero de 2016.
- Foro/Taller: “Presentación de Diagnóstico y Elaboración de Hoja de Ruta para Promover Alianzas Público Privadas hacia la Implementación de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, 10 - 11 de marzo de 2016.
- Encuentro Regional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres e Institucionalización del Enfoque de Género, 31 de marzo y 01 de abril de 2016.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

- Reunión Regional Centroamericano “Impacto de Riesgo de Sequía y otros efectos adversos del cambio climático”, 17 de mayo de 2016.
- Cumbre Mundial Humanitaria, 23 – 24 de mayo de 2016.
- Primera Reunión Ministerial y de Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas, 8 – 9 de junio de 2016.
- Participación en las Sesiones del Consejo de Representantes del CEPREDENAC y seguimiento a todos los acuerdos.
- Seminario Salud Mental en Situaciones de Emergencias y Desastres: Hacia la Construcción de un Modelo, 21 y 22 de junio de 2016.
- Reunión Regional de Gestión Integral del Riesgo de Desastre y Sector Educación, 23 - 24 de junio de 2016.
- I Congreso Internacional sobre Gestión Integral de Reducción del Riesgo de Desastres, 26 de agosto de 2016.
- Taller Centroamericano de Asistencia Humanitaria para la revisión y validación de los instrumentos del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua, 07 – 09 de septiembre de 2016.
- Capacitación de Facilitadores Alianza Público Privadas en Gestión del Riesgo a Desastres, 26 al 27 de septiembre del 2016.

9.2. Cooperación Internacional

En el campo de la cooperación internacional, por medio de la Unidad de Relaciones Internacionales se ha brindado asesoría y acompañamiento en la negociación, aprobación y ejecución de proyectos o iniciativas a ser ejecutadas con fondos de la cooperación internacional, a saber:

- Proyecto Regional "Promoción y Armonización de la PCGIR", con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Suiza en América Central”, por intermedio de CEPREDENAC.
- Proyecto Regional “Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión integral de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en la Región Centroamericana”, con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación de OFDA, por intermedio de CEPREDENAC.
- En el marco de las relaciones de cooperación internacional con países amigos, se llevó a cabo la Misión de los Expertos Holandeses, cuya visita tuvo como objetivo asesorar a la CNE y la Secretaría de PIAAG (Programa Integral de Abastecimiento



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

de Agua para Guanacaste) en el control de inundaciones, la gestión integrada del agua y la gestión de la sequía en Costa Rica.

- En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Misión Permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, se han iniciado gestiones para explorar la posibilidad de crear en Costa Rica un Laboratorio Regional para el Desarrollo Sustentable y Gestión de Riesgo.
- Iniciativa de Cooperación – JICA / Empresa TSK Holding Co., para la purificación de agua en los alrededores del Volcán Turrialba. Propuesta presentada por esta empresa a JICA para su valoración y posible aprobación en el marco Programa PPP (por sus siglas en inglés, Public Private Partnership).
- Presentación del Perfil de Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo para la atención integral de migrantes en Costa Rica” ante la AECID. En proceso de evaluación y aprobación por parte del donante.
- Acompañamiento y asesoramiento para la adopción de un Memorándum de Entendimiento entre la CNE y La Secretaría de Emergencia Nacional de la República del Paraguay (SEN). Pendiente firma del documento final.

9.3. Asistencia Humanitaria Internacional

En el campo de la asistencia humanitaria internacional, el proceso más importante llevado a cabo en el período que contempla esta reseña es el proceso de actualización del Manual de Procedimientos de Costa Rica para la recepción, envío y tránsito de Asistencia Humanitaria Internacional en casos de Emergencias/Desastres.

Costa Rica participa del El Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG por sus siglas en inglés, International Search and Rescue Advisory Group). Este es una red de países expuestos a desastres naturales y de países y organizaciones que intervienen en caso de desastre y están dedicados a la búsqueda y el salvamento en zonas urbanas (USAR por sus siglas en inglés – urban search and rescue), entre los escombros, y a la coordinación operativa sobre el terreno.

Igualmente, es parte del Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC).

10. SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES

La gestión del riesgo está íntimamente ligada a la planificación del desarrollo y contribuir a crear “el mundo que queremos”. Bajo las orientaciones iniciales del Marco de Acción de Hyogo, el reciente Marco de Acción de Sendai, los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo y el Plan Nacional de Desarrollo y diversos documentos de política pública nacional, se delimitaron las bases conceptuales para la actualización de la Política Nacional para un periodo de 15 años, así como los compromisos del Plan Nacional de Gestión de Riesgo, destinado a una gestión prospectiva de los riesgos, la generación de capacidades y una cultura preventiva, para reducir las pérdidas generadas por los desastres y contribuir a un desarrollo seguro y sustentable.

El vínculo de todos estos instrumentos de planificación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ha propiciado un enfoque humanista, que centrado en el ser humano, no pierde de vista la obligación de proteger otras formas de vida y respetar el entorno ambiental. Los lineamientos, adoptados a través de los cinco ejes temáticos de la Política, están motivados en una revisión mesurada de los factores del desarrollo nacional que inciden en la generación del riesgo, tales como la pobreza, la limitada planificación de uso del territorio, el débil conocimiento de la población sobre los factores sociales que inciden en la ocurrencia de los desastres, la vulnerabilidad de la infraestructura de servicios y de producción, entre otros; todos los cuales determinan la necesidad de advertir que la gestión del riesgo no es – no puede ser – responsabilidad de una sola institución y no solo de las instituciones del Estado; como bien lo propone el Marco de Acción de Sendai, es una responsabilidad compartida de todos los agentes del desarrollo.

En nuestra perspectiva, las orientaciones de las Naciones Unidas, mediante la promulgación de los Objetivos y Metas del Desarrollo Sostenible, demandan continuidad y evolución de los conceptos humanistas de gestión de riesgo que ya fueron delimitados en el Marco de Acción vigente; de ahí que la institucionalidad costarricense está obligada a adoptar no solo un abordaje científico de análisis del riesgo; sino debe asumir compromisos y objetivos de un nivel superior de desarrollo social, donde descansan las verdaderas posibilidades de un mundo más seguro para todos.

Las perspectivas iniciales pueden conducir a propuestas restringidas de cálculo y análisis monetario, que enclaustran las alternativas de gestión en el ámbito de políticas e instrumentos financieros, lo cual si bien es importante, no es todo lo necesario para cambios cualitativos en la condiciones de vida de las personas vulnerables. Tengamos presente que si bien la temática desde en su dimensión económica puede tener un abordaje financiero, es ante todo un problema ambiental y social. Costa Rica, con base en su experiencia de gestión social y ambiental, se propone darle en el entorno nacional un rostro humano al nuevo marco de acción internacional que entró en vigencia.

El concepto de Sistema ha sido base para la organización nacional. Por el mandato de la Ley, esto se abordó mediante la creación o reactivación de las instancias de coordinación



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

que procuran la coordinación de los actores responsables; pero ese Sistema ha madurado; con el nuevo Plan se procura avanzar hacia una articulación sinérgica de los programas, recursos e instrumentos de gestión; tarea para la cual la CNE debe cultivar relaciones más cercanas con instituciones conductoras y fiscalizadoras de la planificación y el gasto público, que resultan estratégicas para hacer que se concrete este esfuerzo.

Al cabo de diez años procurando cumplir con los mandatos de la Ley por medio de estos instrumentos, consideramos que hay avances y resultados positivos, pero además retos que resultan imperativos para consolidar la tarea.

En la perspectiva de competencias institucionales, estamos obligados a ejercer un rol de rectoría y debemos encontrar un adecuado equilibrio entre el rol del Gobierno Central y las municipalidades. En tanto las municipalidades son las responsables de administrar el territorio, corresponde a nosotros la asesoría en cuanto al uso de información y la fiscalización a las medidas de control que ejecutan para reducir riesgo; de ahí la importancia de continuar apoyando la planificación sectorial de ordenamiento y la elaboración de los instrumentos normativos.

El país cuenta con información sobre riesgo, pero ésta es dispersa y no está preparada en todos los casos para ser usada en ejercicios de modelación determinística y probabilística. Los ensayos de análisis que se han desarrollado en el país, y de los cuales se ha informado en este Foro, evidencian en esto una oportunidad de mejora, que debe ser concretada mediante un programa permanente de gestión de información y el desarrollo de las herramientas que hagan posible compartirla. Esta información ha de servir para decisiones en el ámbito de la inversión pública, pero también en otros temas del desarrollo nacional, como la planificación de uso del territorio, la educación, la atención y la recuperación post desastre.

En general, cuando se mencionan instrumentos financieros para la gestión del riesgo, de lo que nos están hablando es de instrumentos de protección. Tiene una gran importancia llegar a articularlos, pero los mismos no deben ser solo instrumentos contingentes, sino mecanismos de prevención; no solo debemos tener la seguridad de recuperar lo que se puede perder, también debemos evitar que los eventos de pérdida ocurran.

Los avances en preparativos que el país ha conseguido deben servir de base a nuevos retos: descentralizar la toma de decisiones, desconcentrar los recursos y mejorar los tiempos de respuesta, asegurar la atención de las necesidades diferenciales de los grupos de población bajo un enfoque inclusivo, promover la protección de los animales y la salvaguarda de los medios de vida.



COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

El modelo de reconstrucción post desastre por la vía de excepción y mediante el traslado de recursos al Fondo Nacional de Emergencia está agotado. Dentro de la estrategia de protección financiera deben potenciarse nuevos instrumentos, pero además debe variarse de un enfoque de recuperación cortoplacista a uno de recuperación humana de largo plazo, el cual debe ser asumido por el Estado y mediante los mecanismos de gestión ordinaria, debidamente planificados para hacer modificaciones en el entorno social afectado por los desastres.

Como corolario de todo lo dicho, la novedad de la gestión del riesgo consiste en el deber compartido y en el tanto el tema de riesgo se ha convertido en un asunto de política pública, demanda gobernanza, involucramiento de actores, responsabilidades y compromisos compartidos en el que confluye el Estado, el sector privado y la sociedad civil organizada; el documento de la Política y el PNGR de forma teórica, propone el principio de “responsabilidad y deberes compartidos”, la Ley por su parte crea el Sistema Nacional como el medio para articular los actores; el llamado entonces es adoptar estos instrumentos y comprometernos, cada uno desde su propio nicho de trabajo, llevando la gestión del riesgo a nuestra propia labor, pero buscándole sentido en los objetivos y metas que hemos propuesto.