

**FORO NACIONAL SOBRE EL RIESGO
CONVOCATORIA 2022**

**INFORME DE LA CNE AL
FORO NACIONAL SOBRE EL RIESGO**

Elaborado por:

**Unidad de Desarrollo Estratégico del
Sistema Nacional de Gestión del Riesgo**

Diciembre, 2022

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA CNE.....	5
3. LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO.....	8
4. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO.....	9
4.1. El Plan y la Política Nacional de Gestión del Riesgo	10
4.2. Vínculo con el Plan Nacional de Desarrollo	12
4.3. Estrategias y Planes Sectoriales	13
4.4. El Sistema de Monitoreo y Seguimiento al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	15
5. EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO (SNGR)	16
5.1. Foro Nacional Sobre el Riesgo.....	16
5.2. Rol de la Junta Directiva de la CNE	16
5.3. Comités de Emergencia	17
5.4. El Centro de Operaciones de Emergencia (COE).....	17
5.5. Comités Asesores Técnicos (CAT).....	17
5.6. Comités de Seguimiento de los Subsistemas	18
5.7. Red Temática	19
5.8. Organización Sectorial.....	19
5.9. Asesoría al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	20
5.10. Género e Inclusión Social	21
6. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL TERRITORIO.....	22
6.1. Gestión Local del Riesgo desde el Ámbito Municipal.....	22
6.2. Información y Evaluación del Riesgo	26
7. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS	30
7.1. El Centro de Operaciones de Emergencia (COE).....	30

7.2.	La Respuesta Local.....	32
7.3.	Vigilancia de Amenazas, Alerta y Comunicación.....	34
7.4.	Comunicación Institucional.....	35
8.	ESTIMACIÓN DE LAS PÉRDIDAS POR DESASTRE Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN FINANCIERA .	37
8.1.	Pérdidas por Desastres.....	37
8.2.	Agenda de Protección Financiera.....	40
9.	DE LA RECONSTRUCCIÓN A LA RECUPERACIÓN	43
9.1.	Circunstancias Actuales.....	43
9.2.	Declaratorias de Emergencia Vigentes	46
9.3.	Obras ejecutadas.....	47
10.	RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN	48
10.1.	Relaciones Internacionales.....	48
10.2.	Cooperación Internacional.....	50
10.3.	Asistencia Humanitaria Internacional.....	52
11.	SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES	53

FORO NACIONAL SOBRE EL RIESGO, 2021
INFORME DE LA CNE AL FORO NACIONAL SOBRE EL RIESGO
ACTUACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGO

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), 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 de la Ley.

El Foro Nacional, como instancia de seguimiento a la Política Nacional de Gestión del Riesgo es convocado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y 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 en el accionar estratégico y en procura del cumplimiento de la Política.

El informe de la CNE es un insumo al Foro Nacional de las acciones y avances que la CNE realiza, pero es también un mecanismo efectivo de transparencia y rendición de cuentas ante los integrantes del Sistema Nacional y actores de la Política. Esto no soslaya la responsabilidad compartida de instituciones del Estado en la gestión del riesgo de desastres, lo mismo que la responsabilidad de los actores ajenos al Estado, pues la Ley dispone promover la participación de la sociedad civil organizada y la empresa privada en el desarrollo de prácticas de prevención y respuesta ante emergencias. En tal sentido, al Foro se presenta un reporte de la actividad de la CNE, pero también, con sustento en el monitoreo de las metas que todos los actores tienen, se considera e informa de los avances del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, de modo que los resultados del Foro se convierten en orientaciones para la planificación de la CNE, así como para todos los integrantes del SNGR.

El informe que hoy se presenta al Foro Nacional tiene a la base los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo recientemente aprobado, incluidos los compromisos propios de la CNE, donde se destaca una visión más madura de la problemática y de los posibles abordajes, de la relevancia de los compromisos por su vínculo con las agendas de política nacional e internacional. Considera, además, los avances y obstáculos que encuentra la integración del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en un abordaje que intenta ser prospectivo para orientar el trabajo futuro de la CNE y de las diversas instancias que conforman el mencionado Sistema.

2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA CNE¹

La Comisión Nacional de Emergencia (CNE) es 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 N°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. La CNE era un órgano adscrito a la Presidencia de la República, pero el Reglamento Orgánico que se promulgó mediante Decreto N°1853 – MOP, la definió como un órgano adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

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 Especial 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

¹ Tomado del Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015.

desastres. En los años noventa del siglo pasado 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 la CNE diseñó su primer plan estratégico; tal fue el éxito del su 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 que cambió el nombre de la CNE a “Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias”, cambió 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, el rol futuro que debía asumir la institución, y 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 con como las delimita el Voto 3410 de la Sala Constitucional, del año 1992. Pero 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 un concepto de política que constituye “un eje transversal de la labor del Estado Costarricense...” (Artículo 5).

Lo anterior implica para la CNE un abordaje dual al problema que representa los desastres. Con el concepto de gestión del riesgo, el énfasis de la institución se ubica en la dimensión causal del problema; la atención de los factores que posibilitan la ocurrencia de un desastre, que requieren el conocimiento y control de las amenazas y las condiciones de la vulnerabilidad, lo mismo que la preparación para hacerle frente a los posibles eventos demandan de la CNE un ejercicio de rectoría en cuanto a prevención y preparación ante desastres, con labores ordinarias definidas en el artículo

6

14 de la Ley que se desarrollan bajo prácticas de coordinación, planificación, investigación, asesoría, y formación, es decir, un abordaje analítico, reflexivo, orientador y fiscalizador de las condiciones de riesgo y de la gestión del riesgo por parte de los actores sociales, traducible en compromisos de mediano y largo plazo que forman parte de instrumentos de política pública, en regulaciones, planes y procedimientos para su debida atención.

En el caso de la respuesta a emergencia, la responsabilidad de la CNE es más inmediata, no es de rectoría sino de conducción, incluso de aplicación de un principio de mando único (Artículo 33 de la Ley N°8488), destinado a proteger la vida y los bienes, a atender las necesidades de la población y a hasta donde es posible, lograr la recuperación de la zona afectada por un desastre. La fuerza que tiene la Ley respecto a esto no se limita solo a una indicación de responsabilidad, es que transfiere a la CNE la potestad de administrar el régimen de excepción que dispone el Artículo 180 de la Constitución Política y crea el Fondo Nacional de Emergencia, con lo cual tiene la posibilidad de administrar los recursos bajo mecanismos extraordinarios, y hacer extensiva la excepcionalidad a todo acto administrativo del Estado para dar agilidad y oportunidad a las acciones que se requieren.

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 fue “armonizada” en el año 2017 para responder a los objetivos y metas del Marco de Acción de Sendai.

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 que 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 ajustes y su política avanza y se actualiza acorde a esos cambios. El reto importante de hoy radica en poder rendir cuenta de los avances, demostrar que se hace incidencia en el desarrollo nacional, lograr la capacidad de medir la gestión y los resultados, lo cual es parte de las nuevas exigencias a las que se está comprometido.

3. LA POLÍTICA NACIONAL 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.
- El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (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 institución 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 el medio, la 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 Política y el nuevo plan, se busca posicionar a la CNE como el órgano cabeza y rector de este, conforme el dictado de la Ley.

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 se veía en la planificación un medio para consolidar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, hoy se ve en el Sistema el medio para poner en práctica la planificación; una planificación que procura resultados.

En perspectiva futura, se mantiene 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. Para cumplir con esto se cuenta con el apoyo de organismos como el Ministerio de Planificación y de Hacienda y de la Contraloría General de la República, responsables de conducir y de fiscalizar el desempeño de las instituciones y que dictan los lineamientos que hacen posible el cumplimiento de la responsabilidad. A modo de ejemplo, es significativo que el Plan Nacional de Desarrollo incorpore la gestión del riesgo como un eje transversal; igualmente, los lineamientos para el presupuesto de las instituciones dictados por la Autoridad Presupuestaria desde 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; recientemente el Ministerio de Hacienda modificó el Clasificador Funcional del Gasto, con la finalidad de contar con un instrumento que identifique el gasto de las instituciones en materia de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. La Contraloría realiza una acción paralela, por medio de estudios y disposiciones que ha girado a algunas instituciones sobre problemas específicos de riesgo; además, ya incorpora en las guías de bloque de legalidad de los presupuestos de las instituciones la referencia a la asignación de presupuesto para la prevención y atención de emergencias. 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 se tienen.

4. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

A continuación, se presentan a algunas de las acciones de la CNE para promover la inclusión de la gestión del riesgo en instrumentos de política pública y de la planificación del desarrollo nacional, y en esta ocasión un énfasis en el trabajo sectorial, esto a propósito de hacer efectivo el señalamiento de la Ley N°8488 en el sentido que la Política de Gestión del Riesgo es transversal a la labor del Estado Costarricense y que los entes responsables de la planificación a la hora de elaborar los planes deben considerar las orientaciones del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

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

El 30 de noviembre del año 2015, bajo el Decreto Ejecutivo N°39322-MP-MINAE-MIVAH, se promulgó la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y el Foro Nacional convocado ese año sirvió para validar el Plan Nacional de Gestión de Gestión del Riesgo para el quinquenio 2016-2020 que de conformidad con la Ley fue aprobado por la Junta Directiva de la CNE el día 02 de marzo del año 2016, mediante Acuerdo N°041 – 03 – 2016.

Cuatro años después, entre los años 2020 y 2021 se cumplió con un episodio más de actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, en esta ocasión para el quinquenio del 2021 al 2025. El instrumento es resultado de la revisión de los resultados y conclusiones de foros anteriores, de la estadística generada por el Sistema de Monitoreo y Seguimiento del Plan anterior, de la revisión y análisis de los indicadores que forman parte del Capítulo de Seguimiento y Evaluación del instrumento de Política Nacional vigente hasta el 2030 y lo más relevante: un arduo proceso de consultas con los diversos actores que se desarrolló en el marco del Foro Nacional convocado en el año 2020 y en sesiones de trabajo desarrolladas bajo la modalidad de videollamadas, de manera individual con las instituciones o de manera colectiva con sectores y grupos de interés, tan como ocurrió con la Mesa de Gestión del Riesgo. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021 – 2025 (En adelante PNGR) que corresponde al segundo quinquenio de la Política Nacional fue aprobado por la Junta Directiva de la CNE el día 07 de abril del año 2021, mediante Acuerdo N°082 – 04 – 2021.

Figura 1: Línea de tiempo 2015 – 2025 de la Política y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo



Fuente: CNE – DESNGR: 2021

El nuevo instrumento de planificación, constituye una actualización de los compromisos de los actores que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, pero fue también la oportunidad para la actualización de los enfoques teóricos y las perspectivas internacionales a los cuales adherir nuestra agenda; también fue la oportunidad para identificar los principales retos nacionales que la actual coyuntura impone a la gestión del riesgo, los cuales se resumen bajo los siguientes términos: (1) la inclusión social, (2) El fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, (3) la disponibilidad y acceso a información adecuada, (4) la identificación de los vínculos entre la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, (5) la planificación de la continuidad de negocios, (6) la protección de la infraestructura y los servicios; la prioridad de los retos es (7) la protección financiera que considera el desarrollo y diversificación de instrumentos financieros para proteger la infraestructura y los servicios vitales y asegurar su pronta recuperación y finalmente, (8) el desarrollo de prácticas efectivas de rendición de cuentas. Estos retos han sido el punto de partida o línea base para modelar los compromisos que se han integrado en el PNGR adoptado.

4.2. Vínculo con el Plan Nacional de Desarrollo

Los conceptos de política pública que derivan de los instrumentos antes indicados fueron tomados en cuenta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública para el período 2019 – 2022 y el recién aprobado Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública para el periodo 2023 - 2026. La consideración de la Política Nacional de Gestión del Riesgo en los instrumentos de planificación del desarrollo nacional, buscan como resultado disminuir las pérdidas del país a consecuencia de los desastres, pero su finalidad es contribuir al bienestar de la población mediante el fomento de una cultura de prevención que reduzca nuestra vulnerabilidad y el manejo oportuno de los factores de riesgo.

La formulación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo plantea los siguientes elementos orientadores que se observa Son consecuentes con los enunciados de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, en sus enfoques transversales. Igualmente, el PNDR hace eco del modelo de gestión para resultados pues está orientado a promover la generación de productos que gestión institucional que contribuyan al efecto de mediano y largo de reducción de las pérdidas y la vulnerabilidad a desastres de la población costarricense.

Tabla 1: Orientaciones para la Formulación del PNDIP – 2023 – 2026.

Gestión para resultados en el Desarrollo	Estrategia de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los resultados (productos, efectos e impactos) para generar valor público
Derechos humanos	Respeto a los principios de igualdad, equidad e interseccionalidad reconociendo la atención a grupos poblacionales que por sus condiciones son sujetos de algún tipo de exclusión.
Desarrollo sostenible	Satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.
Consenso de Montevideo (CdM) sobre Población y Desarrollo	Instrumento para el cumplimiento de los derechos humanos en materia de población y desarrollo, bienestar humano, dignidad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe.
Desarrollo territorial	Reducción de brechas de desarrollo territorial a partir del reconocimiento de la diversidad de un determinado espacio físico: terrestre, marítimo y aéreo.
Gestión de riesgos	Administración de los eventos que amenazan el logro de los objetivos y metas, con la finalidad de anticiparlos y tomar ventaja para transformarlos en oportunidades.

Fuente: MIDEPLAN, 2022.

4.3. 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, desde que se aprobó la Política Nacional de Gestión de Riesgos (2015) 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
- La Política Nacional y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial,
- El Plan Nacional de Vivienda
- El Plan Nacional de Inversión Pública
- 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
- La Política Nacional de Desarrollo Urbano
- La Política Nacional de Agua Potable
- El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
- La Política Nacional de Salud
- La Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático
- Plan de Acción de la Política Nacional de Adaptación.

La CNE participa en diversas iniciativas de las instituciones de Gobierno relacionadas con la generación de instrumentos de política pública, entre las que destacan por lo pertinente del tema el **Plan Estratégico Nacional**, impulsado por MIDEPLAN y la **Política y Plan Acción de Hábitat**, impulsada por el MIVAH para integrar en un único documento las visiones de los planes de Vivienda y desarrollo urbano.

El acercamiento entre la CNE y la Dirección Nacional de Cambio Climático ha permitido dar pasos para vincular las temáticas de gestión del riesgo y adaptación al 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 del MIDEPLAN y la CNE, de la cual han surgido diversas iniciativas de apoyo, particularmente en lo que se refiere a las negociaciones de créditos 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.

Estas experiencias 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 una de dos alternativas: incorporar la gestión de riesgo en planes o estrategias de los sectores, o propiciar el desarrollo de una estrategia específica sobre riesgo en sectores prioritarios. Pero desde el punto de vista de prioridades, resulta urgente el trabajo con los sectores: Obras Públicas, Agropecuario, Social; sectores que resultan relevantes por el impacto de pérdidas que afrontan, conforme los datos sobre los cuales la CNE tiene registro.

En el caso del Sector Financiero, la relación entre el Ministerio de Hacienda, el MIDEPLAN y la CNE permitió concretar la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo a Desastres de Costa Rica, dando paso a la tarea de elaborar el plan de acción necesario para su instrumentalización, en un esfuerzo que implicará la consulta e integración en una agenda de trabajo del todo el sector financiero.

En la perspectiva de las alianzas público-privadas, la CNE ha buscado el acercamiento a diferentes órganos de representación de la empresa privada, con la finalidad de promover una agenda de trabajo conjunto bajo el enfoque de la sustentabilidad corporativa. De diversos talleres que se han desarrollado en los últimos cinco años, se elaboró una ruta de trabajo y un acercamiento entre representantes de la empresa privada y las empresas estatales para constituir una instancia de coordinación de público – privada de continuidad del negocio y gestión del riesgo. Al respecto se hace mención líneas adelante en referencia a avances del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

En el proceso de consultas para la elaboración del PNGR se propició la participación de representantes del sector privado mediante el liderazgo de la Agencia Empresarial para el Desarrollo en “Alianza de la UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) y el Sector Privado para Inversiones Sensibles al Riesgo” (ARISE). El resultado de esas consultas es la generación de compromisos en los siguientes aspectos:

- La participación de las empresas privadas en proyectos de reducción del riesgo en el ámbito local,
- La promoción e incentivos para la adopción de prácticas de gestión del riesgo, continuidad de negocio y recuperación,
- La generación de capacidades para la evaluación de pérdidas en la actividad industrial y comercial.

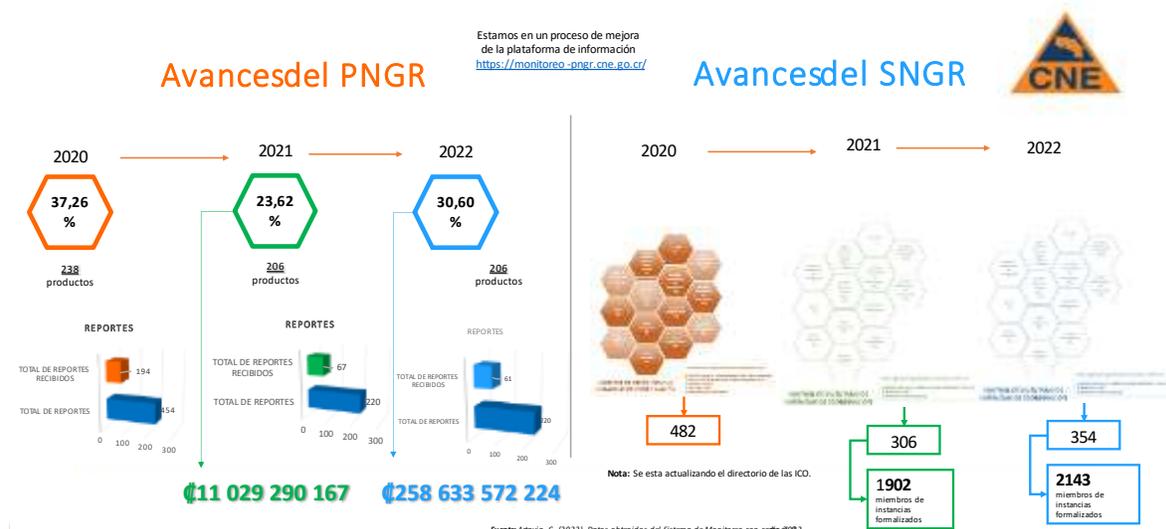
En el actual año, se ha gestado la coordinación entre la CNE y el Ministerio de Economía Industria y Comercio con la finalidad de elaborar una estrategia de trabajo para promover la evaluación de daños y pérdidas en los sectores comercio e industria y la adopción de estrategias o políticas de continuidad de negocio en estos sectores, conforme los compromisos arriba mencionados.

4.4. El Sistema de Monitoreo y Seguimiento al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, además de ser constituido por las instancias que indica el artículo 10 de la Ley N°8488, 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 se ha 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 esta necesidad, creó el 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 reporte de los avances en el cumplimiento de metas y productos asignados. El monitoreo alimenta con reportes periódicos el análisis del avance del PNGR, propiciando el control y la adopción de medidas para orientar a los actores.

Figura 2: Datos relevantes del Sistema de Monitoreo del PNGR



Fuente: CNE – DESNGR, 2021 (Con datos del Sistema de Monitoreo del PNGR)

La información que se recoge es clave no solo en lo que se refiere al avance en el cumplimiento de los compromisos del PNGR, sino también en cuanto al seguimiento del desempeño de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Esta información contribuye a que la CNE oriente su asesoría hacia los diversos actores, pero también favorece diversas demandas de información de organismos como la Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres de Las Naciones Unidas (UNDRR), el Estado de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, MIDEPLAN, la Dirección de Cambio Climático, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros; esto por seguimiento a compromisos del país con diversas agendas del desarrollo.

5. EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO (SNGR)

Los siguientes son algunos de los avances que la CNE reconoce relacionados con el mandato de articular y coordinar el SNGR:

5.1. Foro Nacional Sobre el Riesgo

Las sesiones del Foro, en todas las convocatorias efectuadas hasta hoy, son la afirmación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos con instancias de coordinación que van consolidándose e intervienen en los procesos de seguimiento al avance de la Política Nacional. El Foro ha sido convocado de manera rigurosa cada año a partir de 2009, dando la oportunidad al enlace y coordinación entre los actores para la aproximación a los temas relevantes y actuales de la política pública sobre riesgo a desastres, incluso para la elaboración de los planes nacionales sobre el tema.

El Foro constituye un espacio de comunicación y articulación único en la institucionalidad costarricense, mandado por Ley para la rendición de cuentas y la discusión de la política pública que brinda la oportunidad a los integrantes del SNGR de informarse, compartir experiencias, expresarse y orientar la política pública nacional.

5.2. Rol de la Junta Directiva de la CNE

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 y, además de seguir administrando los recursos del Fondo, ahora como efecto de la rectoría de la CNE, tiene la responsabilidad de dictar las pautas para la prevención, por ello, se reúne regularmente y sus disposiciones también abarcan 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, se vienen consolidando; en el actual PNGR se ha dispuesto para la CNE el compromiso de las generar indicadores con los cuales medir la calidad del desempeño de las instancias de coordinación con los cuales el órgano director de la CNE pueda apoyar las decisiones para promover el fortalecimiento en las acciones futuras.

5.3. Comités de Emergencia

Se han conformado:

- 5 comités de regionales de emergencia (En las regiones Huetár Atlántica, Chorotega, Brunca, Pacífico Central, Heredia),
- 82 comités en la totalidad de las municipales (se suman también los 8 concejos de distrito)
- 169 comunales

5.4. El Centro de Operaciones de Emergencia (COE)

El COE reúne a los directores de las instituciones de respuesta a emergencias. En ella la CNE mantiene el rol de dirigir las acciones de las instituciones de respuesta. En líneas posteriores se harán algunas observaciones a la labor del COE y lo que consideramos acerca de su desempeño.

5.5. Comités Asesores Técnicos (CAT)

En la actualidad se mantienen activos 13 comités asesores técnicos. Estos reúnen a especialistas, investigadores en distintos ámbitos de conocimiento, necesarios asesorar la toma de decisiones, tanto para la respuesta a emergencias como las labores de reducción de riesgo. Los siguientes son los CAT's constituidos:

Tabla 1: Comités Asesores Técnicos Constituidos

EN EL CAMPO DE LA PREVENCIÓN	Hidrometeorología y Ríos
	Técnico de Geotecnia
	Técnico de Vulcanología y Sismología
	Emergencias Marino Costero
	Ingeniería y Riesgos
	Información Pública para la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (SIPAE)
	Ordenamiento Territorial
EN EL CAMPO DE LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS*	Búsqueda y Rescate Urbano (CAT-USAR) **
	Apoyo Psicosocial en Desastres (CATAPS)

CNE	Protección de Animales para la Gestión del Riesgo (CATPAD)
	Emergencias Marítimas (CATEM)**
	Asistencia Internacional (CATAI)
	Emergencias Médicas y Traumáticas Extrahospitalarias
	Sistema de Comando de Incidentes (CAT-SCI) **

Fuente: CNE, 2021

*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 Llamadas 9-1-1.

** Con la pandemia estos comités asesores han disminuido su actividad.

5.6. Comités de Seguimiento de los Subsistemas

Con la aprobación del PNGR en el año 2015, 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 estos responde a una representación institucional de cinco personas, de conformidad con la carga de compromisos de las instituciones que el Plan identifica.

El Acuerdo N°082 – 04 – 2021 de la Junta Directiva de la CNE para la aprobación del PNGR, incluyó la actualización de la conformación de los comités de seguimiento. La Tabla 2 es la descripción de la integración institucional de estos comités:

Tabla 2: Integración Institucional de los Comités de los Subsistemas

SUBSISTEMA	INTEGRANTES DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO
Reducción de Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Educación Pública • Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados • Instituto de Fomento y Asesoría Municipal • Ministerio de Hacienda • Ministerio de Planificación y Política Económica • Ministerio de Obras Públicas y Transportes • 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

Fuente: CNE. 2021

Un reto pendiente de la CNE es hacer efectiva la labor de los comités de seguimiento que consiste en contribuir a calificar los resultados de la Política Nacional para determinar y los efectos de esta, en el contexto de riesgo a desastre en el país. La planificación institucional está considerando nuevas acciones para mejorar el trabajo con estas instancias.

5.7. Red Temática

Líneas arriba se mencionó la constitución de una instancia de coordinación para el sector privado denominada por ahora Red Temática para Coordinación Público/Privada en Gestión de Riesgo. En el presente año también se creó la Red Temática Permanente de Seguimiento al Esquema de Certificación de Competencias para Personas Gestores en la Elaboración y Evaluación de Planes de Preparativos y Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública y para la Norma de Planes de Preparativos y Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública.

5.8. Organización Sectorial

A efecto de promover la incorporación de la gestión del riesgo en los sectores, se ha trascendido de promover la constitución de comités sectoriales de emergencia a la promoción de instancias sectoriales a cargo de promover la gestión del riesgo en la planificación sectorial. Bajo este enfoque se ha desarrollado un trabajo de promoción en los sectores de educación, ambiente, salud, agricultura, obras públicas y transporte, vivienda, social, finanzas y sector privado.

La Ley N°8488 plantea la posibilidad de conformar comités sectoriales de emergencia, pero en el enfoque estratégico la organización sectorial debe orientarse a una visión integral de gestión del riesgo que como se mencionó líneas arriba, debe propiciar la incorporación del tema en los instrumentos de planificación y en las prácticas institucionales con énfasis en la reducción del riesgo y no solo en la respuesta a emergencias. En tal medida, la experiencia de trabajo de la CNE con los sectores reconoce la gestación de procesos diferenciados y particulares al esquema de gobierno que los rige, y desde donde es posible abordar la temática. La Tabla 3 es un resumen de tal experiencia, pudiendo notarse que no en todos los sectores se requiere un comité sectorial o una estrategia específica de gestión de riesgo, pero siempre el tema resulta siendo atendido:

Tabla 3: Avance en la organización sectorial

SECTOR	AVANCE
Educación	Cuenta con un comité sectorial consolidado y una estrategia formulada. Brinda seguimiento a los compromisos de las instituciones del sector en el PNGR.
Ambiente	Cuenta con una directriz ministerial que conforma el comité sectorial y asigna a la Secretaría Técnica de Planificación Sectorial la tarea de coordinarlo, la agenda de trabajo para el sector son los compromisos del PNGR.
Salud	Cuenta con una oficina a cargo de la gestión del riesgo que trabaja en la formulación de un plan o estrategia para articular el trabajo de las instituciones del sector y reconstituir el comité sectorial. El énfasis ha estado en la respuesta a emergencias, pero han iniciado la delimitación de los compromisos y competencias en materia de reducción de riesgos.
Agropecuario	Las competencias de seguimiento al tema de gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático han estado señaladas a la Secretaría de Planificación Sectorial del Sector que tiene la tarea de incluir los temas en las diversas agendas del sector, especialmente lo relacionado con la reducción del riesgo y la recuperación. El Ministerio asume la coordinación relacionada a la respuesta a emergencias.
Obras Públicas y Transporte	La Secretaría de Planificación Sectorial tiene identificadas competencias de seguimiento para promover el cumplimiento de los compromisos de las instituciones en el PNGR. Tiene prioridad la evaluación de la vulnerabilidad de la infraestructura por parte de las instituciones del sector que administran servicios. CONAVI y la Dirección de Obras Fluviales son los actores más protagónicos en la respuesta a emergencias.
Finanzas	La gestión de riesgo en el sector financiero es abordada por cada institución, como parte de sus políticas internas, en relación con el negocio a cargo. La CNE está promoviendo la conformación de un comité sectorial que trabaje sobre la base de un plan de acción sectorial.
Comercio e Industria	Se está desarrollando un proceso de trabajo con el Ministerio de Economía Industria y Comercio destinado a crear una agenda de trabajo con empresas privadas de los sectores de industria y comercio para fomentar la adopción de planes de continuidad de negocio, así como la generación de la capacidad del Ministerio para evaluar daños y pérdidas en estos sectores.

Fuente: CNE. 2022

5.9. Asesoría al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

El programa de asesoría de la CNE hacia el SNGR abarca la labor de todas las unidades sustantivas de la institución. La CNE ha desarrollado diversas actividades de capacitación que incluyen al sector privado y público; en el contexto de la pandemia, esta labor se orientó, por ejemplo, a generar capacidades de respuesta en torno a la respuesta local en las medidas de contención de la enfermedad, bajo el programa “Costa Rica trabaja y cuida”.

En la actualidad la Unidad de Normalización y Asesoría, tiene como énfasis de la asesoría por parte de la CNE el fortalecimiento de capacidades locales, para lo cual se está aprovechando el apoyo de la cooperación internacional. Entre las actividades que en este año se han desarrollado destacan:

- **Capacitación a comunidades:** El énfasis ha sido a comunidades de zonas costeras y territorios indígenas y ha incluido el despliegue de una campaña de rotulación por amenaza de tsunami en las comunidades de Manuel Antonio, Quepos y el Parque, Cahuita, Dominical, Dominicalito, Puerto Jiménez y Playa Hermosa de Carrillo, lo mismo que por amenaza

volcánica en volcán Arenal, Barva, Irazú, Miravalles, Platanar, Poas, Rincón de la Vieja, Tenorio y Turrialba.

- **Capacitación para instituciones a cargo de servicios críticos:** en alianza con el IFAM, con el aporte del Proyecto RED internacional, apoyo de la UNED y con participación de la Dirección de Cambio Climático, se desarrolló en setiembre, 2022, el seminario de "Gestión del riesgo de desastres para gobiernos locales" que trató el tema de modalidades de contratación por emergencias declaradas y no declaradas, con participación de 182 personas, representantes de 69 gobiernos locales. Así mismo, con Reto Internacional se impartieron dos talleres para gobiernos locales para abordar temas de planificación y presupuestación y atención de primeros impactos y extremas urgencias.
- **Actividades de asesoría para actores del SNGR:** Cursos, talleres y charlas para una población cercana a 1600 personas relacionadas con temas de gestión del riesgo. Entre ellas destaca la capacitación al personal del MEP que ha abarcado 27 direcciones regionales de educación.
- **El sistema de acreditación de gestores del riesgo:** Aprobación del Esquema de Certificación de Competencias para Personas Gestoras en la Elaboración y Evaluación de Planes de Preparativos y Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública. Requisitos y alcances (CNE-NA-INTE.DN-02), que fue aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdos N°036-02-2022 y N°054-03-2022. En el desarrollo de esta norma participaron diversas personas del SNGR, entre ellos, de colegios profesionales, el ente Costarricense de Acreditación, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica y el Instituto Nacional de Aprendizaje. Además, se creó la Red Temática Permanente de Seguimiento al Esquema de Certificación de Competencias para Personas Gestoras en la Elaboración y Evaluación de Planes de Preparativos y Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública y a la Norma de Planes de Preparativos y Respuesta ante Emergencias para Centros Laborales o de Ocupación Pública.

5.10. Género e Inclusión Social

La Política Nacional adoptó temas transversales que están siendo abordados con el Sistema Nacional, entre lo que destaca el tema de género e inclusión social. La Oficina a cargo de este tema, mantiene una activa agenda de trabajo con el INAMU y otras organizaciones para brindar capacitación y conocimiento acerca de cómo adoptar estos enfoques de manera transversal en las labores institucionales. Ejercicios concretos en este tema son:

- La elaboración y aprobación de la Estrategia de Transversalización de Género en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.
- La Política Institucional de Género de la CNE.
- Los procesos de generación de conocimiento en género y derechos humanos a lo interior de la CNE.
- El proyecto de fortalecimiento de la perspectiva de género y la participación de las mujeres en la gestión del riesgo en los cantones de Osa, Cañas y Alajuelita.

6. 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.

6.1. Gestión Local del Riesgo desde el Ámbito Municipal

La prevención ante desastres tiene diversas alternativas, 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”.

La CNE, en el acompañamiento que ha realizado a la elaboración de los diversos instrumentos de política pública, ha emitido criterio respecto a la forma cómo 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 competencia de otras instituciones y particularmente de las municipalidades que son, en primera instancia, las responsables de lo que ocurre en sus territorios.

Bajo estos conceptos, 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, determinó 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.

Corresponde a la CNE una labor de asesoría en el manejo de información sobre riesgo, los lineamientos en materia de gestión de riesgo para las municipalidades obligan a una labor de

coordinación con otras entidades asesoras del ordenamiento territorial para hacer un trabajo conjunto. Ya en el pasado se han hecho esfuerzos conjuntos con la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) y siempre con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) consistentes en cursos y talleres para lograr que los gobiernos locales asuman con seriedad la responsabilidad de planificar el uso del territorio y materializar su autoridad para evitar los desastres.

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 se acompaña de ineficiencias en la ejecución de recursos presupuestarios asignados a obras, derivan en la exacerbación del riesgo existente, que luego lleva a la pretensión de resolverlo 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 que en el marco de sus labores propias reduzcan el riesgo, en el cual la labor relevante de la CNE es la asesoría y el aporte de información.

Lo anterior resulta tan de alta relevancia que el PNGR en vigencia, hace énfasis de acción la gestión local del riesgo, teniendo a las municipalidades como el actor más importante, cumpliendo un rol de articulación y coordinación de los demás actores involucrados en este tema. El compromiso de la CNE con este tema es trabajar para desarrollar las capacidades de los gobiernos locales.

El principal aporte a la coordinación con las municipalidades en el último año consiste en haber identificado los compromisos de estas en el PNGR, con once productos concretos que se definieron y sobre los cuales la CNE ha iniciado la tarea de medir el cumplimiento. El compromiso definido por la CNE es convertir cada compromiso municipal en un indicador con el cual medir el desempeño de las municipalidades en la gestión del riesgo a partir del año 2023.

Figura 3: Compromisos municipales en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021 -2025

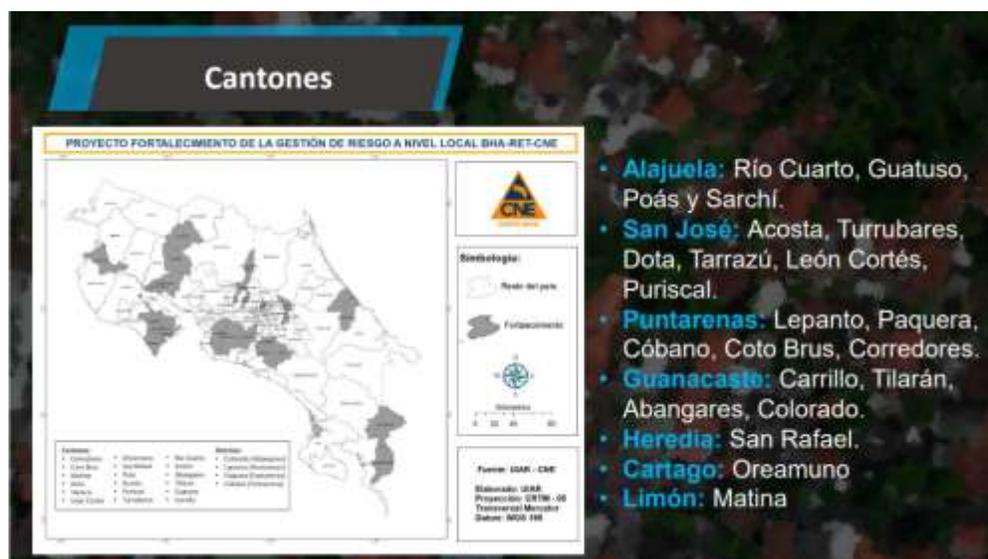


Fuente: CNE, 2021

Diversas iniciativas en que la CNE es cogestora pretenden tener incidencia en las municipalidades, entre las que cabe destacar las siguientes:

- **Fortalecimiento de capacidades en la gestión local del riesgo de desastres” en Panamá, República Dominicana, México y Costa Rica.** Esta se ejecuta por medio de la Fundación para la Resiliencia Mediante la Educación en Situaciones de Transición (RET Internacional) y la CNE, con el apoyo de La Oficina de Asistencia Humanitaria de Gobierno de Los Estados Unidos (USAID/BHA); mediante este proyecto 18 municipalidades y cuatro intendencias están recibiendo orientación para aplicar la Guía Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, formación en la integración de la gestión del riesgo en los procesos gestión municipal y participado en ejercicios de intercambio de lecciones aprendidas y buenas prácticas en gestión del riesgo.

Tabla 4: Cantones que participan del proyecto de Fortalecimiento de Gestión del Riesgo en el Nivel Local, BHA – RED – CNE



Fuente: RET, 2021

- **Sistema de Advertencia de Riesgo para Adaptación por Cambio Climático (SARACC).** Es un proyecto desarrollado por la empresa ICICOR, con recursos del Fondo de Adaptación, el cual es un sistema basado en localización espacial que, utilizando información de múltiples fuentes como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el Instituto Meteorológico Nacional y otros que se integren, dará advertencias sobre posibles impactos en zonas específicas. La iniciativa se orienta a generar un sitio con información disponible para las municipalidades para tomar decisiones sobre el uso del territorio. En el presente año se avanza en una segunda etapa que considera el acceso a este sistema por parte de las municipalidades de Talamanca, Sarapiquí, Upala, Cañas, Carrillo, los consejos de distrito de Lepanto, Paquera y Cóbano, del cantón de Puntarenas, Garabito, Pérez Zeledón, Coto Brus, Cartago, Moravia, Curridabat, San José, Zarcero, San Carlos, Dota, Desamparados, Orotina, Parrita y Quepos.
- **Asesoría para la presupuestación.** Parte de la asesoría de la CNE a las municipalidades está orientada a cumplir con el artículo 45 de la Ley N°8488 (Artículo 45) que señala la obligación de las instituciones para planificar y presupuestar la gestión del riesgo. La reforma al artículo 46 de esta Ley, introducida en el año 2020, municipalidades dejan de tributar el porcentaje del superávit que debían entregar a la CNE. En su lugar, esos recursos deben ser usados por ellas, destinados a los fines del artículo 45. De conformidad con los compromisos indicados en el PNGR, los recursos de las municipalidades que por este motivo se presupuestan ya nos

solo debe ser para la atención de la red vial dañada, sino que deben avanzar a la contratación de investigaciones, a la promoción de la organización comunal, la alerta temprana y al uso de información para el ordenamiento del territorial.

Adicional a lo anterior es el abordaje que desarrolla el Sector Vivienda y Ordenamiento Territorial, destinado a apoyar a las municipalidades en el desarrollo de los inventarios de amenaza y la elaboración de los planes reguladores urbanos, lo cual es un apoyo importante a las competencias de los gobiernos locales.

6.2. Información y Evaluación del Riesgo

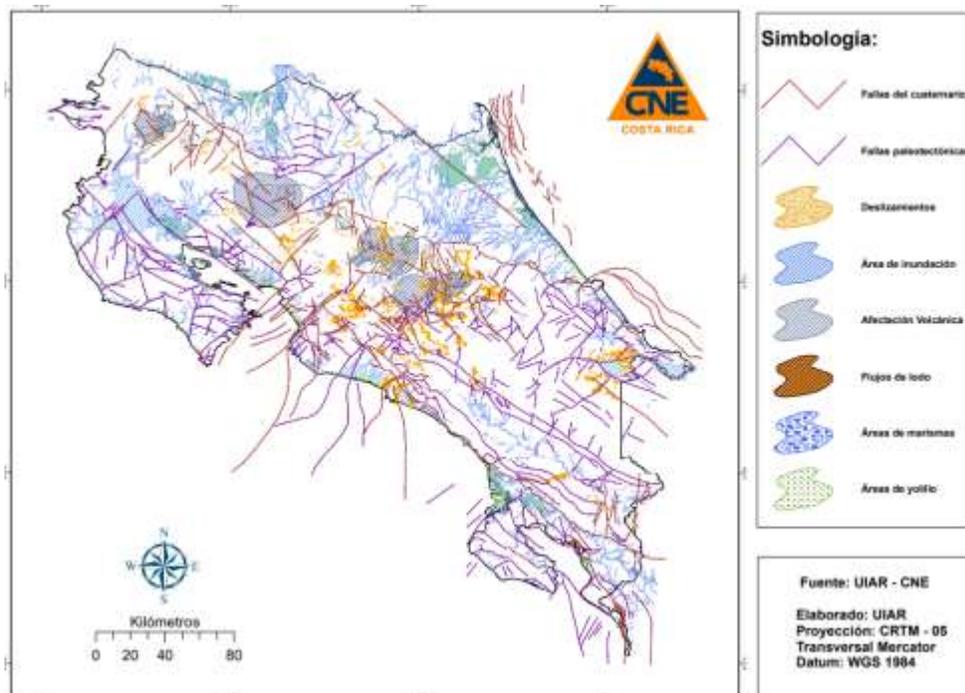
Diversas iniciativas se han postulado en el país para abordar la temática de información sobre riesgo, partiendo de la información científica que en Costa Rica es abundante y de alta calidad, pero está dispersa y poco articulada. La CNE se ha propuesto crear una plataforma de información que articule 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 tenga 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 ha realizado a algunos centros de investigación, enfocado a 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. Al respecto el interés es generar las condiciones y capacidades de los órganos científicos para el desarrollo de estos trabajos.

Figura 4: Amenazas de origen natural para Costa Rica



Fuente: CNE – IAR - 2021

La información 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 amenaza. 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, cual es la base de datos que alimenta la plataforma de información

Por medio de los centros de investigación y los sistemas de vigilancia de la CNE se mantiene el monitoreo y seguimiento a situaciones de amenaza (Tsunamis, actividad volcánica, actividad sísmica, erosión costera; oleaje y mareas) en todo el país. Los trabajos de los cuales se ha hecho mención en las ediciones anteriores de Foro constituyen un reservorio de información que está a

disposición de la población y las instituciones. Suma a ello que por medio de los recursos que la CNE ha destinado como parte del cumplimiento del Transitorio I de la Ley N°8488, se ha logrado un impulso importante a 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 al OVSICORI-UNA, a la RSN, al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANMAME) y al Instituto Meteorológico Nacional tres millones de dólares anuales, lo que ha contribuido a la actualización de los equipos y herramientas de observación y medición.

En lo que va del año 2021, el presupuesto de la Unidad de Investigación y Análisis (IAR) ha financiado convenios de cooperación con entes como CIMAR -UCR, SINAMOT-UNA, SIEDES – UCR, por medio de los cuales se ha logrado dar sostenibilidad a los programas de monitoreo e investigación. Además, se han financiado investigaciones en sitios complejos, como el deslizamiento Calle Los Mangos en Alajuelita, con un conjunto de acciones sólidamente respaldadas. Entre otras actividades, en materia de investigación y generación de información destacan las siguientes:

- **Asesorías.** El equipo técnico de la Unidad IAR ha acompañado con más de mil doscientas intervenciones a diversos usuarios (personas, instituciones, empresas privadas y otros) en todo el territorio nacional en la inspección y valoración de riesgos relacionados con manejo de erosión, inestabilidad de laderas, manejo y uso del suelo, vigilancia de amenazas, medidas de adaptación y otros.
- **Información y asesoría.** La información científica que se genera en aspectos como deslizamientos, erosión, manejo de aguas y otros, contribuye a los procesos de asesoría y capacitación a comunidades vulnerables. Ejemplo de ello es la coordinación con la Unidad de Normalización y Asesoría para trabajar con asociaciones comunales, funcionarios de Parques Nacionales, ICE y otros la elaboración e instalación de más de 200 rótulos informativos, preventivos y restrictivos, en las zonas de influencia volcánica del Turrialba, Irazú, Prusia, Poas y Rincón de la Vieja.
- **Convenios de cooperación técnica.** Mediante convenios de cooperación técnica, se ha podido dar acompañamiento técnico y financiero al desarrollo de herramientas de vigilancia e información, en temas como mareas y oleajes, tsunamis, erosión costera y la modelación hidrológica en cuencas de interés, en con el involucramiento de centros de investigación como CIMAR, SIEDES, TSINAMOT, la Escuela de Geología de la Universidad de Costa Rica, entre otros.
- **Escenarios de riesgo.** Se mantiene un avance progresivo en la actualización de los mapas de amenaza, y escenarios de riesgo para las áreas de influencia volcánica alrededor de los

volcanes Irazú y Turrialba. A través de estos insumos de información y conocimiento científico se genera información para la asesoría en el ordenamiento territorial, la alerta temprana, la capacitación a funcionarios y comunidades, entre otros. Mas recientemente se ha actualizado la información territorial del área de influencia del volcán Arenal.

- **Investigaciones.** Se ha financiado el desarrollo de una investigación muy detallada con herramientas y métodos de ocultación modernos y fiables, para conocer los mecanismos que gobiernan la inestabilidad en el sitio conocido como Los Mangos de Alajuelita, que involucra un total de 90 viviendas, así como infraestructura pública como red eléctrica, acueductos, alcantarillado y caminos municipales.
- **Atención de consultas.** Se han atendido más de 300 solicitudes de pronunciamiento sobre proyectos de desarrollo en potenciales áreas de riesgo, que van desde viviendas unifamiliares, usos agrícolas, sedes de instituciones públicas como CCSS, Fuerza Pública y otros, instancias privadas, gobiernos locales, grupos organizados, individuos.
- **Resolución vinculante de riesgo.** La Junta Directiva de la CNE, con sustento en el inciso c) del artículo 14 de la Ley N°8488, el día 09 de noviembre de 2022, emitió la “Resolución vinculante: Declaratoria de riesgo inminente sobre infraestructura pública en rutas nacionales, puentes, infraestructura ferroviaria, centros educativos y viviendas. Esta resolución procura la atención a infraestructura de servicio público que se ha deteriorado, con inversión en obra nueva, reparación o sustitución de infraestructura dañada por desastres o por vencimiento de su vida útil; se trata de infraestructura cuya vulnerabilidad procede del vencimiento de esa vida útil o la fragilidad del entorno que se construyeron, por ejemplo, zonas expuestas a inundación, de suelos de fuerte pendiente y con tendencia la inestabilidad, o ambientes costeros, con un deterioro acumulado que no ha sido resuelto del todo, ni siquiera en los casos en que el daño se vincula con eventos de emergencia.

7. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS

7.1. El Centro de Operaciones de Emergencia (COE)

El país cuenta con el COE desde los años 90. La mejora de las capacidades es un tema permanente en el COE. Al amparo de esta instancia se han desarrollado importantes proyectos, por ejemplo, para mejorar la respuesta prehospitalaria y la articulación de la red de comunicaciones de todas las instituciones de respuesta.

Un tema vigente alrededor del funcionamiento del COE es la creación de la Academia de Búsqueda y Rescate de Centroamérica, la participación del país en la organización de INSARAG² de la región de Las Américas y el fortalecimiento del Grupo USAR (Urban Search and Rescue Search and Rescue, por sus siglas en inglés) y otros grupos especializados, en donde Costa Rica ha tenido una participación muy bien reconocida en la geografía regional.

No obstante, posterior al paso del Huracán Otto y la Tormenta Tropical Nate se hizo evidente la necesidad de revisar el modelo de gestión de las operaciones de emergencia. El Informe del Estado de la Nación del año 2019, en referencia a la atención de la emergencia provocada por el Huracán Otto, indica:

“En cuanto al cumplimiento de responsabilidades, como se ha dicho, la Ley 8488 otorga competencias extraordinarias a la CNE y a su instancia de coordinación, el COE. Sin embargo, no define las responsabilidades y competencias de las instituciones que componen el COE, por lo que cada una de ellas se rige por su propio marco normativo. Así, en caso de emergencia sus funciones son básicamente las mismas de períodos normales, pero bajo condiciones extraordinarias. Según las entrevistas realizadas para este Informe, la respuesta varía según la inercia institucional y el apoyo que cada jerarca esté dispuesto a brindar (Montero y Esquivel, 2017). Algunas de las entidades consultadas no tienen salas de crisis, sus comités de emergencias son recientes, operan con recargo de funciones, o no tienen protocolos establecidos. En materia de dirección,

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".

este evento resultó particular por la intervención del Presidente de la República y el Consejo de Gobierno en las acciones propias del COE. Pese a que la Ley 8488 define a esta instancia como el máximo ente técnico-operativo, algunas personas entrevistadas consideran que se dio una “sustitución en el mando de las acciones de primera respuesta” (Montero y Esquivel, 2017). No es fácil determinar si este hecho es positivo o negativo, ya que facilitó una gestión de recursos más eficaz y expedita, pero también diluyó el rol del COE como responsable de las labores de primera respuesta y el de la CNE como instancia rectora en ese ámbito.

La participación del poder político sea nacional o municipal, no es un problema per se; la literatura especializada subraya la importancia de ese apoyo en situaciones de emergencia o desastre; pero las acciones técnicas y operativas no pueden depender exclusivamente de ese nivel, cuyos jefes no son expertos en estos asuntos, por el riesgo de que las decisiones más especializadas no se tomen apropiadamente (Montero y Esquivel, 2017).”

El mismo informe, con las bases en la consulta a los integrantes del COE, señala entre otros aspectos los siguientes: ...

2. “Es importante fortalecer la estructura del subsistema nacional de preparativos y respuesta para desastres, a través de las diversas figuras técnico-operativas establecidas por la Ley 8488 y con el apoyo de un Poder Ejecutivo capacitado para la toma de decisiones en estas situaciones.”

3. “La capacidad de atención ante la emergencia es alta, pero dispersa, por lo que es necesario afinar los mecanismos de coordinación intra e interinstitucional.”

De lo anterior, con la actualización del PNGR la CNE plantea una serie de acciones destinadas a dar un rumbo estratégico al Subsistema de Preparativos y Respuesta, delimitando un modelo de gestión al COE que posicione el rol conductor que tiene que desarrollar. Las acciones en marcha tienen la finalidad de fortalecer las capacidades del nivel nacional y local, con particular énfasis en la gestión de información y toma de decisiones. Entre las labores en proceso destacan:

- La aplicación del nuevo modelo de gestión operativa del COE a través de Mesas Operativas Sectoriales.
- La propuesta de acondicionamiento y ampliación del edificio del COE de la CNE.
- La dotación del Centro de Operaciones de Emergencia con equipo para el monitoreo, seguimiento y gestión de la información.

- Estas acciones forman parte de proyectos apoyados por la cooperación internacional “Fortalecimiento de Capacidades Nacionales y Locales para la Gestión del Riesgo a Desastres en Costa Rica” (BHA-WV-CNE) para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de información y la toma de decisiones del COE. • Adquisición de equipo para el Centro de Operaciones de Emergencias (COE) con equipo electrónico portátil para el monitoreo, seguimiento y gestión de información en la toma de decisiones operativas, tácticas y estratégicas.

Figura 5: Modelo de Gestión del COE - CNE



Fuente: CNE – DGR, 2021.

7.2. La Respuesta Local

La organización para la respuesta a emergencia en nuestro país está fuertemente institucionalizada. Al amparo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, esta organización debe contribuir a una buena coordinación entre las instancias respondedoras y contar con mecanismos probados de activación y mando, que deriven 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

32

competencia estricta de los comités de emergencia es la atención de las emergencias, mientras que el tema de la prevención al ámbito local recae en el municipio, tal y como se mencionó en líneas anteriores. Ante este cambio, es importante recalcar la importancia de las alcaldías para coordinar las acciones en ambos campos. La autoridad de los alcaldes y alcaldesas sobre los comités municipales de emergencia se reconoce necesaria y en el monitoreo del PNGR se ha confirmado que en la mayoría de los comités la figura del alcalde o la vice alcaldía, o un representante de estos, es quien los coordina.

La asesoría que la CNE brinda a los comités y a todas las instancias de respuesta debe enfatizar en procedimientos de activación y en las habilidades para conducir la atención de las emergencias. Es nuestro criterio que esta asesoría debe estar basada en criterios estándares de planificación, la actualización regular de los instrumentos y los ejercicios de simulación. Entre los años 2021 - 2022 se dio un importante impulso a la capacitación en el nivel local

- La actualización de planes regionales de emergencia, Mediante convenios de cooperación con la Cruz Roja Costarricense se desarrolló un programa de capacitación que abarcó treinta y cinco comunidades.
- La capacitación a comités comunales, como es el caso de Proyecto Euroclima para el cantón de Sarapiquí que abarcó a 24 comunidades, cuyo propósito fue fortalecer capacidades de las comunidades en riesgo, así como la actualización de un Sistema de Vigilancia de Amenazas Naturales y Tiempo Severo para la cuenca del Río Sarapiquí. Del mismo modo, el proyecto para el fortalecimiento de capacidades de las comunidades en la implementación de un Sistema de Alerta Temprana para la amenaza de tsunami en los cantones de Talamanca, Quepos y Osa, coordinado con el Sistema Nacional de Monitoreo de Tsunamis de la Universidad Nacional y apoyado por UNESCO.
- En el presente año también se actualizó el Reglamento de Comités de Emergencia.
- En referencia al uso de dispositivos informáticos para hacer más eficiente la respuesta, se implementó la herramienta de Arcgis para el seguimiento y control de los incidentes que se reciben de la plataforma del 9-1-1; este sistema permite tener en tiempo real la información de los eventos que se atiende desde la Central de Monitoreo y Despacho. Así mismo, se puso en marcha la aplicación de gestión de incidentes mediante la aplicación de Survey123, en la cual mediante un formulario propio se gestiona los incidentes que se reciben del 9-1-1 sin exponer la información sensible de los usuarios, esta herramienta también permite retroalimentar las acciones de los comités de y agiliza el proceso del manejo de información. Adicionalmente se trabaja con el uso de la plataforma de Whatsapp para crear chat con los contactos de los Comités para poder dar trazabilidad y seguimiento de forma inmediata en

la coordinación de la atención de los incidentes. Y finalmente, se implementó un sistema redundante de comunicaciones mediante la adquisición de equipos de radio troncalizado y se contrató el servicio de red al ICE.

Tabla 5: Bodegas modulares para la desconcentración de recursos para la respuesta

TIPO DE BODEGA	UBICACIÓN
Regionales	Parrita, Cañas, Osa y Florencia
Locales (al nivel de Cantón)	San Marcos de Tarrazú (En proceso de instalación), Sarapiquí (En proceso de instalación), Upala, Guatuso, Liberia, Nicoya, Nosara, Carrillo, Santa Cruz, Puntarenas, Paquera, Esparza, Miramar, Siquirres (En proceso de instalación), Matina, Talamanca

Fuente: CNE – UGO, 2021

7.3. 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 interconectadas 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:

Tabla 6: Puestos de vigilancia de amenazas

CANTIDAD DE PUESTOS DE RADIO (232)	FUNCIÓN
175	Monitoreo del estado del tiempo y vigilancia de ríos y cuencas hidrográficas
16	Vigilan deslizamientos. Por ejemplo: El Tablazo, Matinilla, Alto de Quitirrisí.
18	Vigilancia volcánica (Irazú, Turrialba, Poás, Rincón de la Vieja y Arenal)
7	Vigilancia costera (mareas, oleaje y otros)
2	Vigilan Lagos: de Nicaragua, Caño Negro
10	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)
0	Apoyan las labores de Alerta Temprana por Tsunami

Fuente: Unidad de Gestión de Operaciones, CNE, noviembre, 2021.

Tabla 7: Las bases de comunicación

CANTIDAD DE PUESTOS DE RADIO (255)	FUNCIÓN QUE DESEMPEÑAN
104	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.
28	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, OVSIORI, 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.
59	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 prehospitalaria durante el traslado de pacientes y la comunicación entre los diferentes hospitales (Red de Comunicaciones Hospitalaria)

Fuente: Unidad de Gestión del Operaciones, CNE, noviembre, 2021.

La CNE también cuenta con una red de comunicaciones alterna inalámbrica; de acuerdo con 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” (CNE) para ser activada en cualquier eventualidad. El control y seguimiento al 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.

7.4. Comunicación Institucional

La CNE cuenta con una vasta experiencia de comunicación institucional que se orienta al desarrollo de campañas anuales de información pública que hacen énfasis en informar y orientar a la población

sobre las situaciones de emergencia. Entre los aspectos relevantes de la gestión de comunicación, se encuentra:

- La atención la prensa que resulta una labor importante particularmente en ocasión de eventos de emergencia.
- La información dirigida a los comités de emergencia,
- La Integración del Comité Asesor Técnico de Información Pública (SIPAE)
- La gestión de redes sociales: Facebook, Instagram, Twitter y You Tube en donde se elaboraron diseños que se adaptaron a cada red social, con el fin de llegar a distintos públicos de forma orgánica (sin costo económico).
- La producción audiovisual y el aprovechamiento de signos externos para la comunicación al público, tal como ocurrió con las rotulaciones empleadas en la preparación de simulacro de nacional del presente año con apoyo de otras instituciones.
- Un último tema para destacar es la organización del **IV Simulacro Nacional de Evacuación por Sismo**, con una evacuación masiva a nivel nacional de un millón ciento treinta y seis mil doscientos cuarenta y ocho (1 136 248) personas. Este contó con la participación de más de 286.000 mujeres y 300.000 hombres, así como más de 433.000 niños y niñas, algunos de ellos provenientes de 46 albergues del PANI que se unieron al evento. Los pueblos indígenas fueron participes con más de 10 000 personas evacuadas. Además, se reportó la participación de más de 19.000 personas con discapacidad y del total de participantes, aproximadamente el 29% de las personas evacuaron con alguna mascota.

8. ESTIMACIÓN DE LAS PÉRDIDAS POR DESASTRE Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN FINANCIERA

En Costa Rica se tiene la suposición que el Fondo Nacional de Emergencias es solvente para atender las emergencias. Sin embargo, esto no es cierto, pues el Fondo depende de la transferencia de recursos de las instituciones en cada ocasión que se decreta emergencia y no cuenta con un mecanismo sostenible de asignación de recursos. En la actual condición fiscal del país, cada vez resulta más complejo para las instituciones hacer aportes y con ello, se viene materializando el pronóstico que diversos organismos, incluidos el Banco Mundial y el BID, la Contraloría y el investigador Marcos Adamson han realizado, en el sentido de que el país pierde tendencialmente la capacidad de atender con sus propios recursos los desastres. Esto lleva a plantear la necesidad de contar con una estrategia que articule diversos instrumentos financieros para mejorar la disposición de recursos para atender los desastres.

8.1. Pérdidas por Desastres

El país desarrolla el levantamiento de pérdidas directas por eventos de desastre. 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. Con esta información la CNE ha generado una base de datos histórica que nos permite llevar un recuento de las pérdidas del país, con desglose por naturaleza de eventos, territorio y tipología de infraestructura dañada, e incluso se puede determinar el costo de reposición que hemos asumido. La Tabla 8 muestra el registro de las pérdidas por los eventos de desastre de los últimos cinco años:

Tabla 8: Costa Rica: Pérdidas por desastre del 2005 al 2022

Año	Evento	Pérdidas valor presente colones	Pérdidas valor presente dólares
2005	Extraordinaria actividad lluviosa con fuertes vientos, aguaceros y tormentas eléctricas, en la vertiente del Pacífico del país y en particular afectando las áreas costeras.	68,201,421,238.00	112,729,621.88
	Incendio ocurrido en el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia	4,350,447,287.00	7,190,821.96
	Situación provocada por el deslizamiento en la naciente del río Granados	2,453,106,292.00	4,054,721.14
	Situación provocada por las fuertes precipitaciones	1,017,904,893.00	1,682,487.43

Año	Evento	Pérdidas valor presente colones	Pérdidas valor presente dólares
	Temporal en la Zona Norte y Vertiente del Caribe	269,866,540,979.00	446,060,398.31
2006	Situación generada por el incendio ocurrido en la Provincia de Limón (Empresa de productos Químicos Holanda)	1,042,636,496.00	1,723,366.11
	Situación provocada por el fenómeno meteorológico que generó una fuerte actividad lluviosa con vientos y aguaceros	19,940,013,797.00	32,958,700.49
2007	Situación provocada por condiciones de temporal y paso de una onda tropical en el Pacífico Central, Norte, Sur, Valle Central y Cordillera de Guanacaste	177,883,974,888.00	294,023,098.99
	Situación provocada por el fenómeno meteorológico que generó una fuerte actividad lluviosa con vientos y aguaceros	13,930,500,769.00	23,025,621.11
	Situación provocada por el sistema de baja presión en el mar caribe	26,611,964,192.00	43,986,717.67
2008	Frente frío que afectó al país desde el día 20 de noviembre, así como la suma de un sistema de baja presión, ubicado en Panamá y el Caribe Costarricense, y un sistema de alta presión ubicado al norte de Centroamérica	11,930,497,049.00	19,719,829.83
	Situación generada por la sequía	1,965,050,773.00	3,248,017.81
	Situación provocada por el evento de temporal y ocasionado por los sistemas de baja presión y la onda tropical ocurridos en el nivel regional del Mar Caribe.	23,195,066,411.00	38,338,952.75
	Situación provocada por el sistema de baja presión, que evolucionó a depresión tropical	21,639,927,895.00	35,768,475.86
	Situación provocada por la influencia indirecta en el país del Huracán Gustav y la Tormenta Tropical Hanna	11,345,212,575.00	18,752,417.48
2009	Condiciones y daños provocados por el fuerte sismo sentido el día 8 de enero del 2009	412,545,613,113.00	681,893,575.39
	Frente frío, sistema frontal que proviene del polo norte afecta al país desde el día 03 de febrero, generando vientos fuertes e importantes precipitaciones en la Costa Caribe, y Zona Norte, con incursiones en el Valle Central	44,946,872,227.00	74,292,350.79
2010	Situación provocada por condiciones de temporal y paso de un sistema de baja presión asociado a los efectos indirectos de la tormenta	193,257,083,739.00	319,433,196.26

Año	Evento	Pérdidas valor presente colones	Pérdidas valor presente dólares
	tropical Tomás, en el Pacífico Central, Norte, Sur, Valle Central y Zona de Los Santos		
	Situación provocada por condiciones hidrometeorológicas extremas, que han afectado el Pacífico Central, Norte, Sur, Valle Central y Guanacaste, asociados a sistemas de baja presión y ondas tropicales a nivel regional en el Mar Caribe	11,008,460,567.00	18,195,802.59
2012	Condiciones y daños provocados por el terremoto ocurrido el día cinco de setiembre del dos mil doce, a las ocho horas con cuarenta y dos minutos de la mañana	64,241,138,884.00	106,183,700.63
2014	Situación generada por la sequía	30,035,531,246.00	49,645,506.19
2015	Situación provocada por condiciones de temporal y paso de un sistema de baja presión que generó abundantes lluvias, inundaciones y deslizamientos	103,415,090,114.00	170,934,033.25
2016	Situación provocada por el Huracán Otto	115,527,842,254.00	190,955,111.16
2017	Situación provocada por Tormenta Nate	369,380,618,449.00	610,546,476.78
2019	Déficit Hídrico	36,947,244,761.00	61,069,826.05
2020	Enfermedad del Coronavirus (COVID-19)	445,023,009,296.00	735,575,221.98
	Huracán Eta	139,270,982,662.00	230,199,971.34
2021	Temporal en la Vertiente del Caribe	221,127,646,905.00	365,500,242.82
2022	Tormenta Tropical Bonnie	52,629,437,073.26	86,990,805.08
TOTAL		2,894,730,836,824.26	4,784,679,069.13

Fuente: CNE – DESNGR, 2021

También se debe destacar es el esfuerzo del Proyecto DESINVENTAR que en Costa Rica lo ejecuta el Programa de Gestión de Riesgo de la Universidad Nacional con datos sobre pérdidas de más de dos décadas, con criterios más flexibles en cuanto a naturaleza de eventos, fuente de datos y características de los daños.

Igualmente, en términos del uso de la información, se debe reconocer la iniciativa de MIDEPLAN que aprovecha la base de datos de la CNE para elaborar algunos informes para mostrar las tendencias de las pérdidas.

La información con que se cuenta permite a la CNE apoyar los análisis que realiza el Estado de la Nación, aportar datos al INEC para medir el avance de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, generar el reporte nacional al Monitor Sendai, apoyar la participación del país en las cumbres de Cambio Climático y las comunicaciones nacionales al respecto, con especial referencia a los temas de adaptación en su episodio de daños y pérdidas. La información también es utilizada para ejercicios académicos e investigaciones.

Con esta información y con metodologías que vincular los datos históricos con criterios probabilísticos, se han realizado ensayos para determinar las pérdidas futuras. En tal sentido, en el pasado también se realizaron ejercicios promovidos y apoyados económicamente por el Banco Mundial, a partir del Centro de Análisis para la Agricultura de Riesgo (CAPRA) que consistieron en estudios y modelajes de pérdida probable para el cálculo de seguros por parte del Instituto Nacional de Seguros, la corrida de modelos desarrollada por Instituto de Acueductos y Alcantarillado (AyA), y la aplicación de una modelación probabilística para riesgo sísmico en los distritos del Cantón de San José.

La motivación de estos ejercicios llevó a que se aprobara 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 modelo de vulnerabilidad para el país, relacionado con las amenazas más relevantes y que fuera base para la evaluación de riesgo aplicable a la inversión pública, el ordenamiento territorial y los seguros.

8.2. Agenda de Protección Financiera

El producto más destacado por parte del Gobierno de la República en el presente año vinculado a la protección financiera es la “Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo a Desastres de Costa Rica” emitida mediante Decreto N°43663-H. El esquema de componentes de esta Estrategia, que será traducido en un plan de acción el siguiente año. Mediante ese plan todas las iniciativas destinadas a la creación de normas e instrumentos de protección y disposición de recursos para hacer frente a los desastres, que aparecen dispersas y no responden a una estratégica protección financiera ante los desastres, deberán articularse para proteger la inversión que realiza el Estado y recuperar los activos públicos y la población.

El tanto aquello ocurre, producto de la coordinación de la CNE con la Dirección de Inversión Pública del Ministerio de Planificación y la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, se ha

gestado un esfuerzo de articulación sistémica de las acciones que, en materia financiera 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 de amenazas 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 el desarrollo de infraestructura que obligan a la consideración del riesgo.
- Cada vez existen más previsiones en la transferencia financiera del riesgo, particularmente en proyectos de infraestructura que desarrollan instituciones autónomas como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AYA), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Municipalidad de San José.
- En Gobierno está nuevamente negociando un crédito contingente con el Banco Mundial.

A continuación, se hace una breve referencia de iniciativas que desarrolla la CNE para promover el desarrollo de instrumentos de la protección financiera, bajo la consideración que este tema se ha definido como la primera prioridad del actual PNGR:

- **“Marco Global de Evaluación del Riesgo”**. Se trata de una iniciativa en que participa Costa Rica, con la CNE como contraparte nacional, promovida por la Oficina de Las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Costa Rica es uno de los seis países en el mundo que fueron escogidos para aplicar la evaluación que busca determinar el impacto sistémico de los desastres en la economía y con ello generar información que sirva de sólida base para la toma de decisiones financieras. En el piloto que se desarrolla a partir de este año 2020, han participado representantes de instituciones a cargo de infraestructura crítica para evaluar el impacto de los desastres bajo la metodología PNDA y bajo la modelación probabilística, además, se desarrolló una base de datos sobre fuentes de información necesaria para la evaluación de riesgo. Esta información alimentó a plataforma de UNDRR denominada “Risk”.
- **Sistema de Datos de Pérdidas Directas por Eventos de Desastre**. Conforme el mandato de la Ley, en caso de emergencia declarada, la CNE recibe la información de los daños y pérdidas por eventos de emergencia. A lo largo de más de treinta años se ha consolidado una base de datos de pérdidas directas de eventos de desastres que permite analizar el comportamiento de estas, según tipo de evento, tipo de infraestructura afectada y

41

territorio. Esta información se mantiene disponible y a modo de ejemplo, el MIDEPLAN ha publicado los datos aportados por la CNE con ejercicios básicos de análisis que reproducen el modelo de seguimiento que la institución ha diseñado. La información también es aprovechada para alimentar la base de datos de DESINVENTAR y es punto de referencia para los análisis del El Estado de La Nación, así como para el reporte nacional al Monitor Sendai. En el presente año la CNE ha puesto a disposición pública la información, por medio de la página Web, mediante la aplicación Power Bi. Entre los años 2020 y 2022 se ha trabajado en nuevas versiones de herramienta informática denominada “Sistema de Datos de Pérdidas Directas por Eventos de Desastre” que permite a las instituciones realizar el reporte oficial de daños y pérdidas, de modo que automáticamente se realiza el registro histórico y las estimaciones monetarias, agilizando con ello el análisis de datos y la presentación pública de los mismos. La herramienta está orientada a que en un futuro cercano las personas puedan hacer consulta automática de los datos y a que la CNE pueda potenciar análisis rigurosos del impacto económico de los eventos de desastre.

- **Análisis del Pasivo Contingente.** Conforme disposiciones de la Contraloría General de la República contenidas en el Informe DFOE-AE-IF-00011-2020 (17-dic-2020) donde realiza un análisis de uso de recursos del Fondo Nacional de Emergencia, la CNE con el apoyo técnico del Banco Mundial, ha avanzado en un análisis del pasivo contingente aplicable a los eventos de desastre que sufre el país, partiendo de los datos de pérdidas históricas y el gasto de recuperación que se ha tenido que hacer por medio del Fondo Nacional de Emergencias. La información que se genere deberá servir para determinar el tamaño futuro de este Fondo, pero también será el sustento de otras herramientas y disposiciones financieras que se propongan, por ejemplo, por el Ministerio de Hacienda para asegurar la disponibilidad de recursos.
- **Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública. Decreto N°42465-MOPT-MINAE-MIVAH.** Conforme disposiciones de la Contraloría General de la República contenidas en el Informe DFOE-AE-IF-00015-2018, donde se hace un análisis de las medidas de resiliencia ante eventos del clima en proyectos de obra pública, bajo la coordinación de la CNE y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con apoyo de otras instituciones, se dictó por decreto ejecutivo los lineamientos generales que obligan a la incorporación de las medidas de resiliencia en los proyectos de infraestructura pública, consistente en el ejercicio de evaluación del riesgo de desastres en todo el ciclo de vida de las obras. Este decreto fue publicado en el mes de

octubre del año 2020 y constituye la base de una serie de acciones habilitadoras para hacer posible que las instituciones generen la capacidad y cuenten con la información para realizar las evaluaciones y dispongan las medidas necesarias para la evaluación de riesgo, con implicaciones en el flujo financiero de los proyectos de obra pública en todas sus etapas.

- **Gestión por Proyectos y Evaluación de Riesgo en Obras de Reconstrucción.** En un proceso paulatino que se empezó a gestar desde la Administración anterior la CNE está organizando la cartera de proyectos de obra pública que se ejecutan en el marco de declaratorias de emergencia con recursos del Fondo Nacional de Emergencia, bajo la modalidad de gerencia de proyectos. Igualmente, con sustento en los lineamientos dictados mediante el Decreto N°42465-MOPT-MINAE-MIVAH se ha venido estableciendo las medidas internas, la formación y los criterios técnicos necesarios para aplicación adecuada de la evaluación del riesgo en los proyectos de reconstrucción.

9. DE LA RECONSTRUCCIÓN A LA RECUPERACIÓN

9.1. Circunstancias Actuales

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.

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, de la cual ya mencionamos que debe fortalecerse.

Sin embargo, la recuperación post desastre que se logra por medio de tales mecanismos e instrumentos no es total, desde el Foro del año 2019, señalábamos lo siguiente:

- 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 los planes generales de emergencia que se preparan ante 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, en condiciones más seguras pues la Ley señala que las obras que se realizan deben ser ejecutadas de tal manera que no se reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad preexistentes; pero no alude a la planificación de largo plazo, necesaria para modificar las condiciones de vida, la relación con el entorno y reducir la 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, como el paso por el territorio del Huracán Otto, la tormenta tropical Nate y los efectos del déficit hídrico, la pandemia provocada por la enfermedad del COVID – 19, el paso de la tormenta tropical Eta y la Tormenta Tropical Bonnie 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 se ha 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.

- 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 PNGR consiste en:

- Revisar 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 Nacional de Administración Financiera del Riesgo de Desastres, mencionada líneas atrás 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.
- La CNE viene instituyendo el modelo de gestión por proyectos que procura mejorar la forma como se evalúan los riesgos y se vinculan las obras de reconstrucción a los procesos de desarrollo local.

9.2. Declaratorias de Emergencia Vigentes

En la actualidad permanecen vigentes cinco declaratorias de emergencia, las cuales se indican en el Tabla 9:

Tabla 9: Decretos de emergencia vigentes – 2021

Año	Decreto	Evento	Cobertura	Costo de reposición
2017	40677-MP	Tormenta Tropical Nate	Región Central, Chorotega, Brunca, Pacífico Central y Huetar Norte.	326,841,992,382.53
2020	42705-MP	Huracán Eta	Región Brunca y Pacífico Central	129,542,065,033.42
2021	43131-MP	Temporal en la Vertiente del Caribe	Región Huetar Atlántica y Huetar Norte	213,064,085,116.72
2022	N° 43542-MP-MICITT	Ciberataques	Todo el país	13,418,907,369.59
2022	43626-MP	Tormenta Tropical Bonnie	Región Central, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte.	52,629,437,073.26

* Están pendientes de registro dos eventos de emergencia bajo decretos 43752 – MP y 43754 – MP, hasta tanto la Junta Directiva de la CNE apruebe la versión final del Plan General de Emergencia.

Fuente: CNE – DESNGR, 2021

Es importante observar que, por lo general, los recursos que se transfieren al Fondo Nacional de Emergencia no cubren la totalidad del monto estimado de inversión que tienen los planes generales de cada una de las declaratorias. En el Capítulo 7, relacionado con “Estimación de las Pérdidas por Desastre y Medidas de Protección Financiera” se hace referencia a la debilidad fiscal que tiene el Gobierno de Costa Rica para cubrir la necesidad de recursos para la reconstrucción, situación que se agravó en la coyuntura de la pandemia e implica una revisión no solo de la forma de operación del Fondo sino de todos los mecanismos a los que puede recurrir el Gobierno y particularmente el Ministerio de Hacienda para obtener los recursos que se ocupan en caso de emergencia o desastre; se insiste en ello como forma de llamar la atención sobre la relevancia de la Estrategia Nacional de Administración Financiera del Riesgo de Desastres. En la actualidad **el Fondo Nacional de Emergencia cuenta con un total de 131.6 mil millones de colones, de los cuales solo 20.17 se encuentran sin asignar**, el resto están comprometidos en los planes de inversión aprobados por la Junta Directiva de la CNE.

9.3. Obras ejecutadas

En el presente año se ha finalizado 12 proyectos de infraestructura con una inversión total de ₡2 979 439 722,07. Estas obras tienen cobertura para 24 mil beneficiarios. La Tabla 10, presenta un resumen de la tipología de obras finalizada:

Tabla 10: Obras de reconstrucción finalizadas

**Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción
Proyectos finalizados
2022**

Tipología	Cantidad	Inversión
Carreteras	4	₡ 868 087 669,01
Puentes	3	₡ 952 009 828,06
Estudios - puentes, sistemas de agua, ríos y quebradas	5	₡1 159 342 225,00
TOTAL	12	₡2 979 439 722,07

Fuente: CNE – UGPR, 2022

A lo anterior se suman 27 proyectos que se encuentran en proceso de ejecución con una inversión aproximada de ₡11 358 328 492, 11; destacan la construcción de 6 puentes con una inversión ₡2 033 228 230,74; dos obras de control de daños, una de estas enfocada en la Construcción de obras de protección para los sectores de Palmar Sur, Palmar Norte y Ciudad Cortés en el río Grande de Térraba, Osa, cuya inversión ronda los dos mil quinientos millones de colones y la otra que consiste en la construcción de obras de estabilización geotécnica y protección fluvial en la urbanización Valladolid, San Miguel Los Guido, Desamparados, entre ambos proyectos la inversión se estima en ₡3 971 180 873,09.

Tabla 11: Obras de reconstrucción en ejecución

**UNIDAD DE GESTIÓN DE PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN
PROYECTOS EN EJECUCIÓN
2022**

Tipología	Cantidad	Inversión
Abastecimiento de agua	1	₡ 2 345 403 535,51
Carreteras	5	₡ 1 081 890 145,21
Carreteras-estudios	2	₡ 118 570 482,56
Edificios públicos	3	₡ 432 127 225,00
Obras de control de daños	2	₡ 3 971 180 873,09
Puentes	6	₡ 2 033 228 230,74
Puentes-estudios	6	₡ 79 428 000,00
Ríos y quebradas	2	₡ 1 296 500 000,00
TOTAL	27	₡ 11 358 328 492,11

Fuente: CNE – UGPR, 2022

10. RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN

La CNE dirige sus acciones en diferentes ámbitos internacionales a través de tres subprocesos: Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria Internacional, basando su accionar en diferentes lineamientos e instrumentos internacionales, como los ODS y el Marco de Acción de Sendai; regionales, como la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres; y nacionales, como la Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo, entre otros instrumentos.

10.1. Relaciones Internacionales

En la actualidad, la gestión del riesgo de desastres es un tema prioritario de la agenda internacional. En esta dinámica, la CNE dio seguimiento a la adhesión y ejecución de los acuerdos internacionales que el Estado Costarricense ha ratificado en la materia. A raíz de lo anterior, la CNE elabora informes oficiales de seguimiento que se deben presentar como país ante organismos internacionales y regionales. También, se gestionó y brindó criterios técnicos institucionales sobre propuestas de Resoluciones y Acuerdos en el marco de la UNDRR, Consejo de Representantes del CEPREDENAC, así como de instrumentos jurídicos internacionales por suscribir, por ejemplo se hizo la emisión de criterios técnicos institucionales respecto a propuestas de acuerdos de cooperación entre el CEPREDENAC con la OIM, Tesserakt Institute, COCATRAM, PMA, Urban Risk Center, Cascos Blancos,

con la CCAD y CRRH, así como criterio sobre temas varios impulsados por la OEA, el CEPREDENAC como la actualización de su Convenio Constitutivo.

En materia de Relaciones Internacionales, Costa Rica, por intermedio de la CNE, forma parte del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana-CEPREDENAC, organismo especializado en gestión del riesgo de desastres del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA, habiendo participado en las reuniones convocadas el presente año. La participación de la CNE sirve para el seguimiento a temas varios de interés regional en materia de gestión del riesgo, así como a los proyectos regionales con cooperación regional impulsados desde el CEPREDENAC.

A lo anterior se suma participación de representantes nacionales en eventos como los siguientes:

- VII Plataforma Global de Reducción de Riesgo de Desastres de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNDRR (23-28 de mayo, 2022)
- Diálogo con los socios de la cooperación internacional (28 de junio, 2022)
- Foro Regional “Avances y Desafíos a Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres en Centroamérica” (23-24 de agosto, 2022)
- XXI Reunión Regional de INSARAG y IX Reunión Consultiva UNDAC para las Américas (07-09 de noviembre, 2022)
- 27ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, COP27 (14-18 de noviembre, 2022)
- Como complemento a lo anterior también se gestionó la participación de funcionarios de la CNE y del SNGR en actividades de carácter internacional de capacitación (talleres, diplomados, cursos, etc.) o de otro tipo (foros, reuniones, ejercicios, etc.), el seguimiento a acuerdos del CEPREDENAC como Red Mesoamericana de Gestión Integral del Riesgo, actualización del Convenio Constitutivo, Academia Centroamericana de Búsqueda y Rescate, la coordinación de visitas de Alto Nivel a la CNE de representantes del SNU en CR (Coordinadora Residente, del PMA, PNUD), de USAID/BHA, de representaciones de países como República Popular de China, EE.UU., Australia, España, Indonesia, Suiza, Canadá y la designación de puntos focales institucionales ante diferentes organismos como UNDRR, PNUMA, INSARAG, entre otros.
- A lo anterior se suma la experiencia de trabajo de cooperación Sur – Sur con el Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay denominada “Proyecto Intercambio de experiencias entre Costa Rica y Uruguay sobre sistemas de información para el seguimiento de daños y pérdidas generados por eventos extremos”.

10.2. Cooperación Internacional

En el 2022, en materia de Cooperación Internacional, la CNE ha participado en iniciativas financiadas por distintos socios, tales como: la Unión Europea, Oficina de Asistencia Humanitaria de USAID (USAID/BHA), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO), entre otros.

En estas iniciativas la CNE ha intervenido como socio implementador en proyectos de carácter regional ejecutados a través del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), así como, por intermedio de organizaciones no gubernamentales de carácter internacional tales como: RET INTERNACIONAL, VISIÓN MUNDIAL y MIYAMOTO INTERNACIONAL como empresa especialista en ingeniería estructural resiliente.

En esta dinámica, la CNE brindó asesoramiento, acompañamiento y participó activamente en 8 proyectos de cooperación internacional, de los cuales 6 se encuentran en la etapa de ejecución y 2 proyectos fueron finalizados durante el periodo.

Tabla 12: Proyectos de Cooperación Internacional en Ejecución por la CNE (2021)

Nombre	Cooperante	Administrad.	Inicio/Fin	Objetivo	Estado
Proyecto "Intercambio de experiencias entre Costa Rica y Uruguay sobre sistemas de información para el seguimiento de daños y pérdidas generados por eventos extremos"	Este es un proyecto ejecutado bajo la modalidad de cooperación Sur-Sur en el cual Costa Rica fue receptor y a la vez oferente de la cooperación		Ene-Abr 2022	Compartir las metodologías, sistemas de información y experiencias de ambos países para la sistematización de pérdidas directas generadas por eventos extremos en situaciones de emergencias y desastres, procurando la realimentación y mejoramiento de las herramientas ya existentes	FINALIZADO
Proyecto Regional: Aumento de capacidades para la Reducción del Riesgo de Desastres por inundaciones y sequía y fomento de la resiliencia en Centroamérica y República Dominicana	Fondos Españoles / SICA Programa EUROCLIMA	CEPREDENAC	Ene. 2019-Jun. 2022	Fomentar la gestión integral de riesgo de desastres en el desarrollo de los países de Centroamérica, desde un enfoque intersectorial, y mediante el aumento de la resiliencia y de la capacidad de adaptación, a fin de reducir la vulnerabilidad, socioeconómica y ambiental.	FINALIZADO

Nombre	Cooperante	Administrad.	Inicio/Fin	Objetivo	Estado
Proyecto Regional: Fortalecimiento de Capacidades Nacionales y Locales para la Reducción del Riesgo a Desastres. Costa Rica-Honduras-República Dominicana	Fondos de EE.UU Programa USAID/BHA	VISIÓN MUNDIAL	Oct. 2021-2024	Fortalecer la resiliencia de las comunidades, los sistemas nacionales y la capacidad para salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y reducir los factores físicos, sociales y económicos del impacto de los desastres	EN EJECUCIÓN
Proyecto Regional "Fortalecimiento de Capacidades de Preparación y Respuesta del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana"	Fondos Corea/SICA	CEPREDENAC	Ene. 2021-Abr. 2022	Fortalecer los mecanismos y normativas de coordinación interinstitucional para la preparación y respuesta a desastres en los países del SICA/CEPREDENAC, con criterios de inclusión, género y derechos humanos, con el fin de contribuir a una respuesta eficiente y eficaz ante desastres en la región Centroamericana.	EN EJECUCIÓN
Proyecto Binacional "Hacia una Gestión Integrada del Recurso Hídrico Binacional en la Cuenca del Río Sixaola"	Fondos GEF	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de Estudios Tropicales (OET)	Ene.2021-Dic. 2024	Fortalecer la acción fronteriza de múltiples partes interesadas, en la cuenca del río Sixaola, compartida por Costa Rica y Panamá, para restaurar los ecosistemas fluviales y costeros, reducir la contaminación de la producción agrícola y reducir los riesgos de desastres hidrometeorológicos	EN EJECUCIÓN
Proyecto Nacional: Fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres a nivel local en Costa Rica	Fondos de EE. UU Programa USAID/BHA	RET INTERNA-CIONAL	Oct. 2020-Dic. 2022	Fortalecer la gestión integral del riesgo de desastres a nivel local en Costa Rica, desde un enfoque de promoción de del modelo de gestión del riesgo municipal	EN EJECUCIÓN
Proyecto Nacional: Fortaleciendo la Capacidad Desplegable para Evaluaciones de Daños en Costa Rica	Fondos de EE. UU Programa USAID/BHA	MIYAMOTO INTERNA-CIONAL	Sep. 2020-Dic. 2022	Fortalecer la resiliencia ante desastres de múltiples amenazas en Costa Rica a través de una mejor coordinación de respuesta, planificación y capacidad desplegable de evaluación de daños para informar de manera efectiva las políticas y la toma de decisiones después de un desastre.	EN EJECUCIÓN

Nombre	Cooperante	Administrad.	Inicio/Fin	Objetivo	Estado
<p>Proyecto Nacional: Iniciativa Conjunta de la Unidad de Tsunami – Programa sobre el Hombre y la Biosfera para la preparación ante tsunamis e inundaciones en Reservas de Biosfera costeras</p>	UNESCO	Unidad de Tsunami (UNESCO COI) y Programa sobre el Hombre y la Biosfera (UNESCO MAB)	Jul. 2021– Dic. 2022	<p>1. Desarrollar y establecer medidas para la preparación ante tsunamis y amenazas costeras en la Reserva de Biosfera Savegre en Costa Rica, y</p> <p>2. Proporcionar directrices, herramientas y lecciones aprendidas para informar la aplicación de medidas de preparación ante tsunami y amenazas costeras en reservas de biosfera en todo el mundo.</p> <p>3. Fortalecer la gobernanza y mejorar la resiliencia de las reservas de biosfera en islas y áreas costeras.</p>	EN EJECUCIÓN

Fuente: CNE, URIC, 2022

En el marco de esta cooperación se han realizado: a) Capacitaciones de funcionarios de la CNE y otros representantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo; b) Adquisiciones de equipo tecnológico para el fortalecimiento del Centro de Operaciones de Emergencias (COE), así como la contribución a los gobiernos locales a través de la compra de equipo técnico para la prevención y monitoreo de alertas tempranas (SAT); c) Elaboración de una Estrategia para la incorporación del enfoque de igualdad de género en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR); d) Fortalecimiento de los procesos de gestión de la asistencia humanitaria internacional; e) Fortalecimiento de las capacidades de respuesta ante desastres; entre otras acciones.

10.3. Asistencia Humanitaria Internacional

La CNE es la responsable de gestionar la asistencia humanitaria o técnica internacional en situaciones de emergencia a nivel nacional o internacional. En el marco de estas funciones, ha coordinado el envío y recepción por Costa Rica de asistencia humanitaria y técnica durante los siguientes eventos o emergencias.

En el campo de la Asistencia Humanitaria Internacional (AHI), y en apego a la Ley Nacional de Gestión del Riesgo No. 8488, se gestionó la recepción de asistencia humanitaria internacional (en especie y financiera) de actores internacionales, en apoyo a las acciones desarrolladas en el marco de las siguientes situaciones de emergencia presentadas en el año 2022:

Tabla 13: Asistencia Humanitaria Internacional Recibida y Enviada por Costa Rica, 2022

Emergencia	Asistencia Humanitaria Internacional	
	En especie	Financiera no reembolsable
Ondas Tropicales 5 y 6, junio, 2022 (*no se declaró emergencia)	USAID/BHA: Horas vuelo helicóptero para sobrevuelo de las zonas afectadas	-
Tormenta Tropical Bonnie, julio, 2022 (D.E. N°431626-MP)	-	BID: US\$ 200.000,00
Lluvias Sept-Oct. (D.E. N°43752-MP y N°43754-MP)	USAID/BHA: 144 kits familiares de cocina para igual número de familias afectadas por las lluvias de los últimos días en los cantones de Alajuelita, Aserrí y Desamparados, por un valor total de US\$ 25.000,00	BCIE: US\$ 500.000,00

Fuente: CNE, URIC, 2021

11. SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES

La gestión del riesgo está íntimamente ligada a la planificación del desarrollo y contribuir a crear “una sociedad sostenible”. Bajo las orientaciones iniciales del Marco de Acción de Hyogo, el luego el Marco de Acción de Sendai, los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la 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 de Gestión de Riesgos para un período de 15 años, así como los compromisos del Plan Nacional de Gestión de Riesgo, hoy en día para el segundo quinquenio de vigencia, con un énfasis en la 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 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, si no, 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 y se expresa como una prioridad en el actual contexto económico del país, no es todo lo necesario para cambios cualitativos en las 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 vigor a partir del año 2015.

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 que procuran la coordinación de los actores responsables. Pero ese Sistema ha madurado; con el Plan que se diseñó en el año 2015, vigente por cinco años y el que rige en el nuevo quinquenio, 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 17 años procurando cumplir con los mandatos de la Ley N°8488 por medio de estos instrumentos, consideramos que hay avances y resultados positivos, pero además retos que resultan imperativos para consolidar la tarea.

En reiteración de conceptos que se han venido reiterando y madurando en las últimas convocatorias al este Foro, son retos para todo el Sistema Nacional que hemos puesto de manifiesto en el PNGR recientemente aprobado y requieren su lectura, antes que repetirlos en este informe.

En la perspectiva de competencias institucionales de la CNE, estamos obligados a ejercer un rol de rectoría y debemos encontrar un adecuado equilibrio entre el rol del Gobierno Central y las

54

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 haber identificado los compromisos de las municipalidades en el PNGR de una manera más concreta y mantener el acompañamiento a la planificación del Sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda, así como a la generación de instrumentos normativos que regulan el uso del suelo y el desarrollo urbano.

El país cuenta con información sobre riesgo, pero esta 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 en ediciones anteriores, evidencian en esto una oportunidad de mejora. Con las iniciativas que hemos presentado en este informe, relacionadas con el manejo de información, la modelación de pérdidas y la evaluación del riesgo creemos estar dando pasos correctos para una mejor gestión de información y el desarrollo de las herramientas de identificación y gestión de riesgo. La información que se genere 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 se está 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.

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.



**Comisión Nacional de Prevención de
y Atención de Emergencias
Riesgos**

**Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de
Gestión del Riesgo**

Como corolario de todo lo citado, la novedad de la gestión del riesgo consiste en el deber compartido, tal como es el ejemplo del Modelo de Gestión impulsado por la CNE para atender el efecto de la pandemia en la economía local, 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; los documentos de la Política y el PNGR de forma teórica proponen 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 crear compromisos, cada uno desde su propio nicho de trabajo, llevando la gestión del riesgo a cada labor, pero buscándole sentido en los objetivos y metas que se han propuesto.