

## **6. PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS**

Con el fin de incorporar la prevención dentro de la política de Estado y fortalecerla (legal, técnica, científica y financieramente), para preservar y mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, se define el objetivo general del Plan Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias.

El Plan asegura, además, su coherencia y correspondencia con el Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias, planteado más adelante, y reconoce la importancia de realizar, en conjunto con las instituciones del Sistema, un trabajo de carácter participativo.

Se pretende fomentar la gestión y desarrollo de este plan desde el punto de vista institucional, con el fin de definir los procesos de coordinación, gestión descentralizada, responsabilidades institucionales y plantear la necesidad de actualización y adecuación institucional del mismo.

En el entendido de que el plan es un proceso, este debe ser incorporado de manera permanente en el funcionamiento de la CNE, así como en el de las otras instituciones involucradas. Por lo tanto, debe ser actualizado periódicamente para responder a nuevos desafíos y para ajustarse al desarrollo del conocimiento que se vaya generando.

El Plan Nacional de Prevención de desastres y Atención de Emergencia se basa en dos elementos básicos: la Política Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias y el Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias.

### **6.1 OBJETIVO GENERAL**

Reducir pérdidas de vidas, propiedades y bienes comunes y ambientales, causados por el impacto de eventos de origen natural y antrópico, propiciando el manejo anticipado de la prevención y la atención de las situaciones de desastre.

## **7. MARCO ESTRATÉGICO DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS**

Con el fin de garantizar la implantación del Plan en las funciones ordinarias de Estado, es necesario definir un marco de políticas de Estado que propicie la gestión institucional y de la sociedad civil con estrategias, acciones y programas tendientes a la reducción del riesgo. Estas políticas tienen que ser fortalecidas desde el punto de vista legal, técnico, científico y financiero.

Se propone a continuación el marco de políticas como un eje de planificación dentro del contexto de la organización sectorial y la gestión pública, privada y de la sociedad civil, con una participación activa de los niveles regionales y locales. Es deber de la CNE elevar al rango de Políticas de Estado el marco de políticas que se presentan a continuación.

### **7.1 POLÍTICA NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS.**

- I- Todos los sectores de la sociedad costarricense (público, privado productivo, sociedad civil y Ong's), participarán activamente de los procesos de evaluación de las amenazas y análisis de la vulnerabilidad (física, social, económica y ambiental), para determinar el riesgo, con el fin de orientar el proceso de toma de decisiones.
- II- Los planes nacionales, regionales y locales, tanto del sector público como privado, de desarrollo (económico y social), incorporarán la prevención como base para su sostenibilidad.
- III- El Estado costarricense incorporará dentro de los planes de desarrollo (a nivel nacional, regional y local), el concepto de ordenamiento territorial como herramienta para disminuir la vulnerabilidad de la población.
- IV- El Gobierno de la República tendrá la obligación de garantizar que sus estructuras estén en capacidad de hacer frente a los nuevos retos en materia de prevención de desastres y atención de emergencias, por lo tanto es necesario el fortalecimiento y desarrollo institucional.
- V- El Gobierno de la República garantizará que el proceso de prevención de desastres y atención de emergencias sea sostenible, en los niveles regionales y locales, por lo que es necesario el fortalecimiento de la capacidad operativa en esos niveles.
- VI- Con el fin de disminuir los daños que se producen en la infraestructura vital para el desarrollo nacional, durante el impacto de los eventos naturales y antrópicos, el Gobierno de la República estará en la obligación de proteger estas obras mediante la incorporación de medidas de prevención y mitigación en su construcción y reforzamiento.
- VII- La cultura nacional debe responder al marco preventivo que el Gobierno implantará, por lo tanto la incorporación de los temas de prevención y mitigación deben formar parte de la conciencia del costarricense, con el fin

de fomentar una adecuada actitud de la población ante situaciones de crisis, emergencia y desastre.

- VIII- La etapa de reconstrucción no debe repetir los patrones de vulnerabilidad preexistentes, por lo que el Gobierno de la República estará en la obligación de incorporar medidas de prevención, mitigación y mejoramiento en el proceso de reconstrucción.

## **7.2 MISIÓN**

El Plan Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias es parte de la actividad ordinaria de la CNE, según el Artículo 20 del Capítulo IV del "Reglamento de la Ley Nacional de Emergencia, N° 7914, Reglamento de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias" (Alcance N°9 a La Gaceta N° 26, del lunes 7 de febrero del 2000), en el cual se indica la redacción del Plan Nacional de Emergencias, entre otras actividades.

Este Plan debe redactarse en consulta con las entidades cuyas competencias están relacionadas con la CNE, debe ser actualizado y revisado periódicamente y coordinado por la CNE. Consta de una serie de acciones, estrategias y programas, como herramientas para lograr implantar las políticas propuestas, dentro de los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales.

## **7.3 VISIÓN**

Mediante la incorporación de la prevención, como una de las bases sobre las que debe proyectarse el crecimiento y el bienestar (económico, social y ambiental), se logrará el desarrollo sostenible del país. El Plan es la base sobre la que la CNE, conjuntamente con el Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias, desarrolla la gestión preventiva, de atención, recuperación y rehabilitación, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y del ambiente. Para ello utiliza como estrategia operativa la concertación con diversos sectores sociales, económicos, públicos, privados y la sociedad civil.

## **7.4 OBJETIVO GENERAL**

Evitar o minimizar la pérdida de vidas, el deterioro de la calidad de vida, de los bienes materiales y de las condiciones ambientales, que resultan después del impacto de eventos de carácter natural o antrópico.

## 7.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Reducir el riesgo, mediante la prevención y mitigación de los desastres.
- Implantar medidas de prevención y mitigación en los Planes de Desarrollo nacionales, regionales y locales.
- Lograr una respuesta efectiva ante situaciones de crisis, emergencia y desastre.
- Rehabilitar y reconstruir oportunamente las áreas afectadas, enfocadas desde la perspectiva de la prevención y de la mejora de las condiciones previas.

## 7.6 ACCIONES Y ESTRATEGIAS

Mediante la acción concertada entre el Gobierno Central y los sectores públicos, privados productivos, sociedad civil y Ong's, se deberán implantar las acciones y estrategias que se proponen como parte del Plan. Estas constituyen una valiosa herramienta que permitirá que el Desarrollo Sostenible sea una realidad.

### 7.6.1 ÁREAS DE ACCIÓN

#### 1- CONOCIMIENTO DE LA AMENAZA Y DE LA CONDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD

El conocimiento adecuado de las amenazas naturales, antrópicas, tecnológicas y de la condición de la vulnerabilidad del país y la sociedad, es necesario para realizar una adecuada valoración del riesgo. Una vez hecha esta valoración, se podrán elaborar planes, acciones y medidas tendientes a disminuir la vulnerabilidad y por lo tanto, el riesgo, objetivo fundamental de este plan. Para lograrlo se propone:

- Crear, ampliar y fortalecer las redes de observación, investigación, seguimiento y evolución de los eventos de carácter natural que se desarrollan e impactan al país (redes hidrológicas, meteorológicas, sismológicas, vigilancia volcánica, vigilancia de deslizamientos, geodésicas, geotécnicas, etc.).
- Crear, ampliar y fortalecer las redes de observación, investigación y seguimiento de las actividades humanas que impactan negativamente la calidad del ambiente e incrementan la vulnerabilidad (estaciones de muestreo de contaminación físico-química y bacteriológica de las aguas superficiales y subterráneas, por desechos industriales y agropecuarios, contaminación de playas y esteros, del aire, degradación de los recursos naturales, deforestación, etc.).
- Implantar y desarrollar técnicas de investigación y seguimiento de los efectos negativos de la contaminación, por derrames de hidrocarburos u otros productos químicos, de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, la salinización de acuíferos por extracción no controlada, etc.

- Impulsar el desarrollo científico y tecnológico en el país, para aumentar el conocimiento de las amenazas (naturales y antrópicas) y su impacto sobre el desarrollo integral de la sociedad costarricense.
- Involucrar e incentivar a los sectores académicos y de investigación a realizar y sistematizar estudios de amenazas naturales y antrópicas que impactan al país y a la sociedad.
- Establecer y fortalecer mecanismos de coordinación entre las instituciones que se dedican a la identificación y seguimiento de amenazas naturales y la CNE.
- Actualizar el atlas cantonal de amenazas naturales y darlo a conocer en las municipalidades del país, a fin de que sea una herramienta de uso obligatorio en los planes de desarrollo cantonales.
- Involucrar e incentivar al sector privado a participar en estudios, análisis y valoración de las amenazas (naturales y antrópicas) que impactan directamente sus sectores, como una forma de cooperar con los estudios y análisis a nivel nacional.
- Analizar y determinar, en el marco de las diferentes amenazas (naturales y antrópicas) el grado de exposición y fragilidad de los elementos ambientales y humanos, es decir, determinar su vulnerabilidad.
- Elaborar escenarios multiamenaza como herramienta para orientar el proceso de toma de decisiones
- Revisar la normativa y la legislación existentes de las actividades industriales, cuyos procesos involucran elementos tóxicos o peligrosos, con el fin de controlar su operación y seguridad.
- Identificar procesos industriales de elevada peligrosidad para la ciudadanía y garantizar la aplicación de procedimientos de seguridad específicos y rigurosos.
- Demarcar áreas específicas para ubicar las industria peligrosas, con el fin de que no interactúen en el mismo contexto geográfico de las poblaciones y sus actividades cotidianas.
- Elaborar un registro nacional de industrias y productos peligrosos (ubicación tipo de material, etc.).
- Fortalecer y apoyar a los sectores técnicos y científicos, para que den aportes a la CNE, en los campos de acción que les compete.
- Involucrar a los sectores técnicos y científicos en el análisis de escenarios de riesgo para conocer el potencial de pérdidas.
- Fomentar y promover los procesos, acciones y mecanismos para que el conocimiento que generan los sectores técnicos y científicos fluya hacia los tomadores de decisiones en general y de la CNE en particular.
- Mejorar la interacción CNE – Sectores de apoyo técnico-científico.
- Revisar y mejorar el horario de labores de las instituciones técnicas y científicas del país, de manera que cuando sea necesario apoyar la CNE las 24 horas, no existan problemas de presupuesto y estén en capacidad de colaborar con recursos humanos, materiales y técnicos.

Revisar y mejorar los presupuestos de las instituciones (públicas, privadas, Ong's, etc.) con el fin de que puedan llevar a cabo las acciones necesarias y de acuerdo a su actividad, en materia de valoración y conocimiento de la amenaza y de la vulnerabilidad, para tomar y realizar medidas preventivas y de mitigación adecuadas para lograr minimizar el riesgo.

- Lograr una coincidencia conceptual, en materia de amenaza, vulnerabilidad, riesgo, prevención y mitigación, a fin de establecer niveles adecuados de comunicación interinstitucional y nacional (organizaciones, sociedad civil, etc.).
- Apoyar los estudios que determinan la vulnerabilidad social, económica y ambiental.
- Desarrollar un Programa Nacional de Alerta Anticipada basado en las diferentes amenazas que impactan en cada región del país.

## II-INCORPORACIÓN DE LA PREVENCIÓN

El desarrollo del país debe ser, ante todo, un proceso sostenible. Entre las medidas necesarias para impulsar este proceso, está el conocer el grado de vulnerabilidad de la sociedad y el ambiente, desde todo punto de vista, para tomar las medidas de prevención y mitigación correspondientes, e incorporarlas como herramientas fundamentales en los planes, programas y proyectos nacionales, institucionales (públicas y privadas), sectoriales, no gubernamentales, regionales y locales de desarrollo.

Algunas estrategias y acciones que se proponen son:

- Incorporar medidas de prevención y mitigación en la elaboración de proyectos de desarrollo, en todos los campos (infraestructura vial, habitacional, centros educativos, centros hospitalarios, instalaciones turísticas, agroforestales, de conservación, etc.), en todas las etapas del proyecto (prefactibilidad, anteproyecto, etc.)
- A partir del conocimiento de las amenazas (naturales y antrópicas), definir medidas de prevención, mitigación y atención en los procesos de prevención, mitigación, rehabilitación y recuperación, no solo en los planes preparatorios nacionales, sino también en todos los sectores que componen la sociedad costarricense.
- Revisar periódicamente, los códigos y normas existentes (construcción (Código de construcción, Código sísmico, Código de cimentación, y otros) para adecuarlos a los impactos de las amenazas que se presentan, con el fin de incluir los nuevos valores extremos que se registran. Además, fiscalizar, por

parte de los organismos competentes, su correcto uso e interpretación, en toda obra que se construya o reconstruya.

- Realizar análisis sistematizados de vulnerabilidad a todas las líneas vitales del país, por parte de los organismos encargados, y de la infraestructura pública y privada, con el fin de determinar, de acuerdo a diferentes escenarios de amenazas, las debilidades existentes, para tomar las medidas de mitigación y prevención adecuadas.
- Realizar análisis de vulnerabilidad por factores operativos y administrativos de las instituciones (públicas y privadas), con el fin de tomar las medidas necesarias para fortalecer los puntos débiles que se identifiquen, no solo frente a situaciones de emergencia, sino en su diaria labor.
- Crear mecanismos para incentivar a las empresas e instituciones privadas, para que incorporen medidas de prevención y mitigación dentro de sus planes de desarrollo, operativos y administrativos. (Aranceles, bonos, certificados, etc.).
- Crear escenarios de riesgo como base para tomar las medidas de prevención y mitigación óptimas en cada plan de desarrollo.
- Crear mecanismos para lograr que la infraestructura, especialmente pública, cuente con sistema de seguros que contemple medidas de prevención como un requisito necesario, con el fin de recuperar la inversión.
- Promover formas adecuadas para lograr que el costo de los desastres sea compartido entre entes públicos y privados, tales como la correcta utilización de instrumentos de seguro y reaseguro.
- Apoyar a las instituciones públicas, privadas productivas, gobiernos locales, organizaciones comunales, etc., en la elaboración de sus respectivos planes de prevención de desastres y atención de emergencias.
- Crear, o reforzar los existentes, comités coordinadores interinstitucionales para ejecutar los planes sectoriales de prevención.
- Despolitizar las acciones de prevención para evitar el cortoplacismo existente en la actualidad y lograr la realización de planes y programas en el mediano y largo plazo.
- Capacitar a las municipalidades en el tema de prevención de desastres y atención de emergencias, de manera que puedan incorporarlos en sus planes de desarrollo, de una manera integral.

### III- ORDENAMIENTO Y REGULACIÓN TERRITORIAL

El uso desordenado de la tierra, no acorde con su potencial y restricciones es un factor que aumenta el riesgo y magnifica el impacto de los desastres. Para contrarrestar este problema, puede verse el ordenamiento territorial como un instrumento de primera importancia en la gestión del riesgo.

La acción territorial debe desplegarse dentro de un contexto participativo y descentralizado, donde los actores públicos, sociales, privados y municipales, asuman sus compromisos para aplicar las acciones identificadas.

La dificultad de esta acción radica en el carácter intrínsecamente complejo del ordenamiento territorial, su lenta velocidad de implantación y del hecho de que es indispensable que sea participativo, consensual e intergeneracional, que comienza pero no termina.

La ordenación del territorio debe entenderse como la proyección espacial de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad.

En el capítulo correspondiente a planes y programas del Plan, se presenta un programa sobre ordenamiento territorial. Además de lo que en él se expone, se presentan a continuación algunas acciones y estrategias:

- Resolver, mediante la ordenación del territorio, conflictos que resultan paradigmáticos y recurrentes: la aparente contradicción entre conservación y desarrollo, la existencia de sectores conflictivos entre sí, la pugna entre interés público y privado y la diferencia entre visión local e intereses de ámbito superiores.
- Introducir nuevos métodos de información adecuándolos a las nuevas tendencias existentes y proporcionar instrumentos cartográficos asequibles a los no expertos en el tema, especialmente a los tomadores de decisión y a los encargados de dar respuesta a las demandas específicas.
- Los planes que conlleven al uso adecuado del territorio y sus recursos, por parte de los diferentes actores sociales y consecuentemente de las comunidades que los habitan y dinamizan, deben ser participativos y concertados con sus habitantes, procurando una conducción multi e interdisciplinaria.
- Fomentar la utilización de técnicas de percepción remota y su tratamiento informático para el desarrollo de sistemas de análisis y planificación del territorio.
- Contar con diagnósticos a escala adecuada que sirvan de base para la toma de decisiones en la utilización del territorio.
- Fomentar el uso de Sistemas de Información Geográficos (SIG) como una forma de pasar de mapas estáticos a sistemas permanentemente actualizados.
- Utilizar el ordenamiento territorial como estrategia de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, expresada en términos de un conjunto de actividades a localizar en el espacio, según la adaptación a la capacidad de acogida del medio físico, la optimización de las interacciones entre las actividades a localizar y el uso múltiple del territorio (superposición de actividades compatibles o complementarias en tiempo y espacio).
- Procurar la aplicación de normativas y técnicas de ordenamiento y regulación territoriales posterior a la ocurrencia de desastres, con el objetivo de evitar la

repetición de daños y pérdidas ante procesos naturales o antrópicos similares en el futuro.

- Promover el manejo integral de las cuencas hidrográficas como una forma efectiva en la reducción del riesgo.
- Fomentar la creación de entes fiscalizadores con participación de la comunidad, en aquellas áreas en las que se desarrollen y apliquen planes reguladores en prevención de desastres, como formas alternativas de observancia y del cumplimiento a los controles y regulaciones que se deriven de tales planes.
- Capacitar a las municipalidades en el tema del ordenamiento territorial (urbanismo, manejo integrado de cuencas, manejo integrado de recursos naturales, uso de la cuenca como unidad de planificación, planificación conjunta con otros municipios, etc.).
- Introducir el manejo del riesgo en los estudios de impacto ambiental.
- Apoyar a las municipalidades en el diseño de planes de ordenamiento territorial, los cuales deberán estar basados en los atlas cantonales de amenazas.

#### IV- FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Una de las bases sobre la que debe desarrollarse el Plan es el Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias. Para lograr una adecuada sistematización y articulación de las instituciones y organismos que lo forman, es necesario impulsar y fortalecer la gestión de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)<sup>13</sup>, primero como institución y luego en su papel rector de convocatoria y de articulación con el resto de las instituciones, públicas y privadas, del Sistema y el fortalecimiento del papel de estas instituciones dentro del Sistema.

Algunas estrategias y acciones que se proponen son:—

- Impulsar el desarrollo de la CNE, no solo en el nuevo marco de la ley, sino también en todo lo que le compete, mediante el fortalecimiento de su estructura interna y la capacitación (en todos los campos de su competencia), desarrollo y promoción del recurso humano. Estas acciones incluyen, además, intercambios de personal a nivel internacional, para compartir experiencias y el apoyo de expertos.

<sup>13</sup> La estructura interna de la CNE comprende: - Áreas Básicas de Gestión de la Institución conformada por los funcionarios bajo el régimen de contratación ordinaria (Servicio Civil), - Comités Regionales y Locales de Prevención y Atención de Emergencias, - Los Comités de Asesores Técnicos existentes y los que se creen a futuro, - Grupos Conformados para la Atención, Rehabilitación y Reconstrucción, - Instituciones que conforman el COE.

Reafirmar, a lo interno y externo, el papel coordinador y rector de la CNE en el marco del Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias

Implantar y fortalecer medidas tendientes a la desconcentración de las funciones de la CNE, para que su proyección a las regiones, municipios y comunidades tenga la fuerza y el apoyo necesarios para que el Sistema funcione adecuadamente.

Reforzar la acción regional y local de la CNE, como facilitador en el proceso de prevención y atención, para que estos niveles asuman la responsabilidad que les corresponde y reserven al nivel nacional las labores de políticas y de coordinación de acciones.

Reforzar la acción facilitadora de la CNE en los procesos de prevención de desastres y atención de emergencias, en la estructura municipal del país.

- Buscar mecanismos adecuados para que la CNE propicie el desarrollo de Planes Sectoriales de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias, en el marco del Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias.
- Delimitar claramente la acción y función de cada una de las instituciones y organizaciones públicas y privadas que conforman el Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias, en el campo de la prevención y atención, con el fin de lograr su correcta incorporación al Sistema y de evitar duplicidad de funciones o vacíos en algunos campos.
- Fortalecer mediante programas de capacitación, divulgación y comunicación, la incorporación del conocimiento de la amenaza y la vulnerabilidad y el manejo del riesgo, en los planes de desarrollo de las instituciones y organizaciones que conforman el Sistema Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias.
- Fortalecer mediante programas de capacitación, divulgación y comunicación, la incorporación del conocimiento de la amenaza y la vulnerabilidad y el manejo del riesgo, en los planes y programas de las municipalidades del país.
- Mantener relación directa y convocatoria permanente con las instituciones y organismos del Sistema.
- Fortalecer la integración, acción y operación del COE.
- Fortalecer la autonomía de los niveles regionales y locales, para que formulen sus propios planes, programas y proyectos, en el manejo del riesgo, desde el punto de vista técnico, científico, de planificación y operativo.
- Apoyar a las municipalidades para que formulen sus propios planes, programas y proyectos en el manejo del riesgo, desde el punto de vista técnico, científico, de planificación y operativo.

## V- FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA EN LOS NIVELES REGIONAL, LOCAL Y COMUNITARIO

Los niveles regional, municipal y local deben trabajar, en todos los ámbitos del desarrollo, en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y de la región en general. Una adecuada capacitación y conocimiento en términos de la amenaza y vulnerabilidad en cada nivel y de los temas de prevención, atención y reconstrucción son indispensables y deben ir acompañados con un fortalecimiento tanto de la capacidad operativa en general, como de las capacidades regionales, municipales y locales, en particular. Sólo así, el proceso de prevención de desastres y atención, podrá ser una realidad.

Algunas estrategias y acciones que se proponen son:

- Fortalecer la autonomía de los niveles regional, local y comunal para la elaboración de programas, planes y proyectos de prevención y atención en caso de desastre.
- Apoyar a las municipalidades en la elaboración de programas, planes y proyectos de prevención y atención en caso de desastre.
- Fortalecer la participación de los organismos y cuerpos de socorro mediante la capacitación en todos los niveles.
- Fortalecer los planes y programas de capacitación en el nivel nacional, regional, municipal, local y comunal para el personal voluntario, en temas de búsqueda, rescate y atención.
- Revisar y fortalecer los protocolos que regulan actividades y procedimientos de coordinación, preparación, movilización, evacuación y respuesta en todos los niveles.
- Capacitar y entrenar a las instituciones del Sistema en materia de protocolos y procedimientos.
- Fortalecer los mecanismos de operación y respuesta, especialmente en los niveles regional, municipal, local y comunal.
- Revisar, fortalecer y modernizar el sistema de telecomunicaciones en todos los niveles.
- Mantener actualizados los inventarios de posibles insumos para atención de emergencias en el ámbito regional y local.
- Crear y administrar una red de centros de almacenamiento de insumos de primera respuesta para operativos de emergencia a nivel nacional, administrados por los comités locales de emergencia, con el apoyo de los comités regionales.
- Elaborar y mejorar planes institucionales de emergencia y de respuesta, y realizar simulacros y simulaciones.