



**Cruz Roja
Costarricense**



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



Nº 1

ESTRATEGIA DE ABOGACÍA LEGISLATIVA

para la Reducción de Riesgo de Desastres a
nivel local en cantones clave de Costa Rica



“Fortalecimiento de la capacidad
técnica y procesos de gestión de
riesgo de desastres de las
municipalidades”

Enero 2021

Acerca de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), es la red humanitaria de voluntarios más grande del mundo. Con nuestras 192 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo, estamos en cada comunidad abarcando 160,7 millones de personas al año a través de servicios de largo plazo y programas de desarrollo, así como a 110 millones de personas a través de respuesta ante desastres y programas de recuperación temprana. Actuamos antes, durante y después de los desastres y emergencias sanitarias para satisfacer las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables. Lo hacemos con imparcialidad en cuanto a nacionalidad, raza, género, creencias religiosas, clase y opiniones políticas.

Guiado por la Estrategia 2020 – nuestro plan de acción colectivo para hacer frente a los principales desafíos humanitarios y de desarrollo de esta década – estamos comprometidos a salvar vidas y cambiar visiones.



Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Nuestra fuerza reside en nuestra red de voluntarios, nuestra experiencia basada en la comunidad y nuestra independencia y neutralidad. Trabajamos para mejorar las normas humanitarias, como socios en el desarrollo y en respuesta a desastres. Inducimos a los responsables de la toma de decisiones para que actúen en todo momento en interés de las personas vulnerables. El resultado: posibilitamos comunidades saludables y seguras, reducir las vulnerabilidades, fortalecer la resiliencia y fomentar una cultura de paz en todo el mundo.

Acerca de la Estrategia N°1 de Abogacía Legislativa para la Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local en cantones clave de Costa Rica



El desarrollo de esta estrategia fue apoyado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y conducido por la Asociación Cruz Roja Costarricense a través de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgo y Respuesta en Emergencias (DINAGER), en el marco del Proyecto Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (La Alianza).

Los insumos para la estrategia proceden del esfuerzo conjunto en el que aportaron activamente representantes de las municipalidades de los cantones beneficiarios del proyecto, así como representantes de la Asociación Cruz Roja Costarricense, quienes los días 23 y 24 de noviembre del 2020, participaron en el “Taller para la Construcción de la Estrategia de Abogacía para la Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local, Cantones clave de Costa Rica”.

Agradecimientos

Se agradece al **Proyecto Zúrich Flood Resillience Alliance** por el valioso auspicio de las actividades desarrolladas en el marco de la Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones (La Alianza).

Un especial reconocimiento a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, por las orientaciones, aportes y conocimientos proporcionados para formular las Estrategias de Abogacía Legislativa sobre Reducción del Riesgo de Desastres.

Agradecemos también al equipo de trabajo de la Cruz Roja Costarricense, a nivel central y regional, por su disposición y compromiso demostrados durante el proceso de trabajo desarrollado con las Municipalidades de los cantones ubicados en: Matina, Siquirres, Talamanca, Bagaces, Cañas, Carrillo y Santa Cruz.

CONTENIDOS

Abreviaciones	6
Resumen	8
1. Justificación del rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense	10
2. Tema N°1 de abogacía legislativa en RRD	12
3. Entorno externo	16
4. Datos empíricos para la abogacía	18
5. Mensaje de abogacía	22
6. Discurso de ascensor para el mensaje de abogacía	23
7. Credibilidad y posibles riesgos de la abogacía	24
8. El público objetivo de la abogacía	26
9. La oposición de la abogacía	27
10. Teoría del cambio para la abogacía	28
11. Plan para manejar el éxito	30
12. Revisión de la estrategia de abogacía	32
Bibliografía	33

INDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1.</i> Justificación del tema de abogacía legislativa o incidencia política	12
<i>Tabla 2.</i> Provincia de Limón: daños por fenómenos naturales por cantón y tipo de evento, 1988-2018. Dólares constantes de 2015	19
<i>Tabla 3.</i> Provincia de Guanacaste: daños por fenómenos naturales por cantón y tipo de evento, 1988-2018. Dólares constantes de 2015	19
<i>Tabla 4.</i> Credibilidad y riesgos para la abogacía	24

INDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1.</i> Diagrama de influencia para promover la aplicación de la reforma a la Ley 8488	26
<i>Ilustración 2.</i> Matriz de oposición al tema N°1 de abogacía legislativa	27
<i>Ilustración 3.</i> Teoría del cambio para el tema N°1 de abogacía legislativa	29
<i>Ilustración 4.</i> Plan para manera el Éxito- tema N°1 de abogacía legislativa	31




Cruz Roja
Costarricense

CRUZ ROJA COSTARRICENSE

Abreviaciones

ACC	Adaptación al Cambio Climático
AIP	Acceso a la información pública
ARI	Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones
BPIP	Banco de Proyectos de Inversión Pública
CAT	Comités Asesores Técnicos
CC	Cambio Climático
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CLE	Comité Local de Emergencia
CME	Comité Municipal de Emergencia
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
CRC	Cruz Roja Costarricense
CRE	Comité Regional de Emergencia
CSE	Comité Sectorial de Educación
DAG	Datos Abiertos de Gobierno
CITCC	Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático
DE	Decreto Ejecutivo
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DPL	Programa sobre Derecho Relativo a los Desastres (siglas en inglés)
EFADN	Estrategia Financiera para la Atención de Desastres Naturales
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FNE	Fondo Nacional de Emergencias
GR	Gestión del Riesgo
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
DINAGER	Dirección Nacional de Gestión y Riesgo de Emergencias
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
IFA	Índice de Fragilidad Ambiental
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros

INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ITSP	Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense
LIS	Laboratorio de Ingeniería Sísmica
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico
PC	Participación Ciudadana
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
PNACC	Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RC	Rendición de cuentas
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
RSN	Red Sismológica Nacional
SAT	Sistemas de Alerta Temprana
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Ambiental
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SNGR	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TDR	Términos de Referencia
UCR	Universidad de Costa Rica
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
WAP	World Animal Protection

Resumen

El siguiente documento describe la primera de tres estrategias de abogacía legislativa en reducción del riesgo de desastres, formuladas por la Cruz Roja Costarricense en el marco del proyecto Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (también llamado Proyecto Zúrich).

Cada estrategia de abogacía se formula con base en instrumentos previamente diseñados y validados a nivel internacional, uno de ellos es el “**Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa**”, desarrollado por el Programa sobre Derecho relativo a los Desastres (*DPL*, por sus siglas en inglés), de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FIRC). Fue diseñado para fortalecer los conocimientos y habilidades de abogacía legislativa de la FIRC y las Sociedades Nacionales y servir como recurso para las capacidades en abogacía legislativa (FICR, 2018).

En el proceso de implementación del Proyecto Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (Zúrich) en Costa Rica, conducido por la DINAGER, el desarrollo de estrategias de abogacía legislativa para la reducción del riesgo de desastres constituye una fase sucesiva a la aplicación y validación en 2019-2020, del instrumento “Lista de Verificación sobre Derecho y Reducción del Riesgo de Desastres en Costa Rica”.

A partir de los resultados del estudio de la lista de verificación y del aporte de representantes de las municipalidades de los 7 cantones beneficiarios del proyecto, se definieron y priorizaron temas potenciales a partir de los cuales la CRC desempeñará el ejercicio de la abogacía legislativa sobre reducción del riesgo de desastres en consistencia con su función auxiliar de los poderes públicos y las atribuciones que la ley le confiere dentro de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Con base en la guía para abogacía legislativa (FICR, 2018), cada estrategia se desarrolla con un contenido estándar que incluye los siguientes apartados:

- 1. Justificación del rol auxiliar de las Sociedades Nacionales.**
- 2. Definición del tema de incidencia política.**
- 3. Definición del entorno externo para la abogacía.**
- 4. Establecimiento de datos empíricos para la abogacía.**
- 5. Formulación del mensaje de abogacía.**
- 6. Formulación del discurso de abogacía con base en la técnica del “discurso del ascensor”.**
- 7. Justificación de aspectos de credibilidad y posibles riesgos de la abogacía.**
- 8. Caracterización del público u objetivo de la abogacía.**
- 9. Identificación de temas de oposición a la abogacía.**
- 10. Desarrollo de teoría del cambio para la abogacía.**
- 11. Planificación para el manejo del éxito de la campaña de abogacía.**
- 12. Revisión de avances (propuesta de seguimiento).**

ESTRATEGIA N° 1 DE ABOGACÍA LEGISLATIVA

para la Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local
en cantones clave de Costa Rica

Enero de 2021

El tema priorizado N°1 de abogacía se describe como el **“Fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión de riesgo de desastres de las municipalidades”** (a través de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- *“Aplicación en el régimen municipal”*).

Importante mencionar que las tres estrategias de abogacía legislativa que en el marco del Proyecto Zúrich se proponen, están cimentadas en un objetivo común, definido según se indica:

OBJETIVO:

“Promover e impulsar la planificación de actividades y aplicación de instrumentos para la reducción del riesgo de desastres en el nivel municipal de Costa Rica, a partir de una adecuada coordinación entre las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y en consistencia con los compromisos emanados de la Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo, en beneficio de la construcción de resiliencia de las comunidades”.

Seguidamente se desarrollan los apartados de la Estrategia N° 1 de Abogacía Legislativa para la reducción de riesgo de desastres a nivel local en cantones clave de Costa Rica, a cargo de la Cruz Roja Costarricense.

1. Justificación del rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense

La Cruz Roja Costarricense y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), en el marco de la Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (La Alianza) en Costa Rica, por medio del Programa de Derecho Relativo a Desastres desarrollan estrategias de abogacía que tengan como finalidad la reducción de riesgo durante inundaciones y capacitar a las comunidades a ser resilientes a nivel local, en cantones clave en Costa Rica, como parte del proceso de estudio del marco normativo legal desarrollado y aplicado a través de la Lista de Verificación sobre Derecho y Reducción del Riesgo de Desastres en Costa Rica en el período 2019- 2020, y el Toolkit de Abogacía Legislativa de la FICR.

Las acciones de abogacía a cargo de la Cruz Roja Costarricense están sustentadas en su función auxiliar, es decir, en la relación establecida entre la Sociedad Nacional y el Gobierno de la República, lo cual ha propiciado la creación de espacios de diálogo y una relación bidireccional en materia de gestión del riesgo, abarcando la interacción con las municipalidades, que forman parte del sector público descentralizado territorial (MIDEPLAN, 2020).

Específicamente, la función auxiliar de la Cruz Roja Costarricense, se ve reforzada en el Informe de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, citado en el numeral 1.2.5., Resolución 4: *“Afianzar la función de auxiliares de los poderes públicos: establecer asociaciones para el fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas y del servicio voluntario”*. En esta misma se hace referencia a la resolución 2, aprobada en la XXX Conferencia Internacional (Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007), en virtud de la cual *“los Estados y las Sociedades Nacionales, (estas últimas en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario), gozan de una relación específica y distintiva a todos los niveles, que conlleva responsabilidades y beneficios mutuos y se funda en el derecho nacional e internacional, y a cuyo tenor el Estado y la Sociedad Nacional convienen en ámbitos en los cuales ésta presta servicios complementarios o que sustituyen a los servicios humanitarios públicos”* (CICR, 2011).

La función auxiliar de los poderes públicos de la Cruz Roja Costarricense dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), se ve legitimada en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, 2006):

- Como parte integrante de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), (Artículo 17), instancia en la cual se dictan las políticas generales de articulación del SNGR, así también se recomiendan las declaratorias de estado de emergencia, se aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, entre otras (Artículo 18).
- Como parte integrante del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), instancia permanente de coordinación, adscrita a la CNE; que reúne en el nivel nacional a todas las instituciones públicas y los organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta a la emergencia. Su responsabilidad es preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia.



En el marco de estas competencias la Cruz Roja Costarricense (CRC) ha demostrado su capacidad institucional y representatividad a través de sus Comités Regionales, los cuales forman parte de los Comités Municipales de Emergencia (CME). Adicionalmente, tiene una larga trayectoria en proyectos de gestión del riesgo ejecutados en las dos zonas de influencia del proyecto Zúrich (Caribe y Guanacaste) y desarrolla iniciativas que permitirán valorar el nivel de las vulnerabilidades y la gestión del riesgo a nivel local, utilizando diferentes instrumentos como el análisis geoespacial.

A lo anterior se suma el espacio de participación que tiene la Cruz Roja Costarricense (CRC) y su potencial acompañamiento a las municipalidades de acuerdo con las competencias que éstas tienen en relación a la administración del territorio, necesarias para hacer efectivos el objeto y finalidad de la Ley N° 8488, las cuales son “reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico” (Artículo 1).

Sobre las estrategias de abogacía que se desarrollan por parte de la Cruz Roja Costarricense, deberá tomarse en cuenta lo siguiente:

1. El rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense (CRC), se verá reflejado en la promoción de temáticas claves para que las municipalidades fortalezcan sus capacidades de planificación y desarrollo de su agenda de gestión del riesgo, de acuerdo con los compromisos que les confiere el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, asimismo, la abogacía de la CRC estará orientada a generar conocimiento en la población local.
2. El público meta o actor principal que toma las decisiones en relación a los temas de abogacía es la municipalidad (a través de sus estructuras, Consejo Municipal, alcalde, e interrelaciones con otras instancias a nivel local). Es precisamente este actor institucional el que tiene el poder de hacer realidad los temas que impulsará la Cruz Roja Costarricense (CRC) a través de su labor de abogacía.
3. Por la naturaleza de los temas de abogacía, se debe considerar un plazo realista para empezar a ver reflejados los cambios, por lo que se prevé un período de implementación efectivo de las estrategias de abogacía del mediano plazo.

2.Tema N°1 de abogacía legislativa en RRD

“Fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión de riesgo de desastres de las municipalidades”

(a través de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- “Aplicación en el régimen municipal”)

Tabla 1. Análisis del tema de abogacía legislativa o incidencia política

Aspecto a evaluar	Problema por el que se desea abogar
Análisis	<p>Las municipalidades como actores territoriales-locales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), están llamadas a fortalecer sus capacidades para cumplir los compromisos emanados de la Ley N° 8488, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y del Plan Nacional vigente, en los ámbitos de: 1-reducción del riesgo, 3-preparativos y respuesta, y 3- recuperación.</p> <p>El logro de estos compromisos requiere de una planificación apropiada, acompañada de presupuesto que permita impulsar un “modelo de desarrollo local sostenible y la reducción de condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente” (CNE, 2019).</p> <p>En diferentes espacios se ha expresado que los presupuestos se han destinado mayoritariamente a la atención de emergencias, según Declaratorias de Emergencia emitidas, con la evidente necesidad de abordar la gestión del riesgo como un proceso permanente en las municipalidades, tomando en cuenta las asimetrías existentes entre estas instancias, a nivel estructural, de recursos, de alcance, y demás particularidades que las enfrentan hacia diferentes desafíos a la hora de implementar una agenda de reducción del riesgo de desastres a nivel local.</p> <p>Recientemente se ha aprobado una Reforma a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 (Gaceta N° 208, 2020), sustentada en la creación del Artículo 46 bis “Aplicación en el régimen municipal”, que permitirá a las municipalidades desarrollar acciones de gestión del riesgo utilizando el 3% las ganancias y del superávit presupuestario que según el Artículo 46 debe ser depositado al Fondo Nacional de Emergencias. Esto significa que las municipalidades quedan eximidas de efectuar el depósito de su superávit a efecto de utilizar este recurso para fortalecer su capacidad técnica y procesos de gestión del riesgo, desde la prevención hasta la atención de emergencias, incluidas aquellas actividades no amparadas en un decreto de emergencia.</p> <p>Se requiere abogar, incidir y ejercer una labor de promoción de la aplicación de esta reforma de la Ley N° 8488, para fortalecer la gestión del riesgo a partir de una planificación apropiada en las municipalidades que permita cumplir los compromisos que por competencia les asigna la ley 8488, la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigentes.</p>

A. Diagnóstico de la Gestión del Riesgo de las Municipalidades 2019

Con base en Diagnóstico de la Gestión del Riesgo de las Municipalidades a partir de los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, efectuado en 2019 por la CNE, se estableció que:

- No todas las municipalidades tienen una oficina de gestión del riesgo, debido a sus asimetrías estructurales, funcionales, administrativas, de alcance, etc.

11 Municipalidades tienen Oficina de Gestión del Riesgo (OGR): Grecia, Alajuela, Cartago, Turrialba, Santa Cruz, Nicoya, Osa, Santa Ana, San José, Escazú y Moravia.

En las restantes municipalidades que no cuentan con OGR, las tareas son asumidas por otras unidades, entre ellas: Gestión Ambiental, Alcaldía, Vicealcaldías, Unidades Técnica de Gestión Vial, Comité de Emergencias, otras.

- La planificación y el presupuesto de las municipalidades conforme al artículo 45 de la Ley 8488, de Aprovisionamiento presupuestal para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias¹, es variada, se citan ejemplos:
 - Compra de suministros para atender emergencias (alimentos, combustible, lubricantes).
 - Contratación de maquinaria para rehabilitación de caminos.
 - Pago al personal por tiempos extraordinarios.
 - Intervención de cauces de ríos y quebradas.
 - Diseño de obras.
 - Cumplimiento de la Ley (Ej. Ley 7600).
 - Acondicionamiento de espacios para bodega.
 - Fortalecimiento de la gestión municipal en procesos de reducción de riesgo, preparativos, respuesta y recuperación.
 - Capacitaciones a miembros del Comité Municipal de Emergencias.
 - Organización y capacitación a comunidades.
 - Estudios técnicos para la delimitación de usos del suelo.
 - Educación en centros educativos.
 - Actualización de planes.

B. Lanzamiento de la “Estrategia para fortalecer la gestión municipal en gestión del riesgo de desastres”

En el marco del Consejo de Gobierno de la República de Costa Rica celebrado el 25 de julio del 2019, se presentó la “Estrategia de la CNE para fortalecer la gestión municipal en GRD”. Dicho instrumento propone el fortalecimiento de la gestión municipal bajo un enfoque de resultados para alcanzar los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La estrategia se enfoca en dos grandes objetivos:

- Motivar la sensibilidad e interés en los temas de gestión del riesgo por parte del nivel de toma de decisiones de las municipalidades, atientes a las competencias y compromisos relacionados con la Política Nacional de Gestión del Riesgo.
- Brindar asesoría técnica y formación a los funcionarios municipales y otras instancias interesadas para la aplicación adecuada de la normativa, información y recursos que hagan posible la gestión del riesgo en los proyectos de obra pública y la regulación del territorio, así como la alerta temprana y la preparación para emergencias en los ámbitos territoriales municipal y comunal.

1- Artículo 45. Aprovisionamiento presupuestal para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias “Todas las instituciones y empresas públicas del Estado y los gobiernos locales, incluirán en sus presupuestos una partida presupuestaria destinada a desarrollar acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencias en áreas de su competencia. Esta partida será utilizada por la propia institución, con el asesoramiento de la Comisión; para ello se considerará el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La Contraloría General de la República deberá fiscalizar la inclusión de esa partida”.



Hechos y Antecedentes

C. Estudio normativo de la reducción de riesgo de desastres en Costa Rica

Durante el desarrollo del estudio normativo y aplicación de la Lista de Verificación sobre Derecho y RRD en Costa Rica en 2019, así reiterado en el Seminario de Validación en el 2020 (en el marco del Proyecto Zúrich), los representantes de las municipalidades de los cantones beneficiarios del proyecto resaltaron la necesidad de disponer de presupuesto específico para desarrollar acciones de gestión integral del riesgo que contemplen: prevención para la reducción de riesgo, preparativos y respuesta, y recuperación”. Todo ello a partir de una planificación que responda a los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente y que permita a las municipalidades, a pesar de sus asimetrías y particularidades, responder a estos desafíos a través de una agenda estructurada de gestión del riesgo.

D. Reforma a la Ley N° 8488

Por último, la reforma a la ley N° 8488 “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, del 11 de enero de 2006 y sus reformas, (Gaceta N° 208, 2020), oficializada en agosto del 2020 establece el **Artículo 46 BIS. Aplicación en el régimen municipal**, que señala que: “En el caso de las municipalidades y concejos municipales de distrito, el monto correspondiente al cálculo del tres por ciento (3%) no será girado a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Estos recursos serán ejecutados por cada ente municipal y se destinarán exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y a la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia”.

Solución al problema

Se debe incidir y promocionar en los gobiernos municipales la aplicación del Artículo 46 BIS de la Ley N°8488, de acuerdo con las competencias municipales y los compromisos que les son atribuidos según la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente.

La abogacía contempla acciones como: promocionar, resaltar, influenciar, convencer sobre la importancia de fortalecer capacidades en gestión del riesgo y conducir una agenda estructurada que responda a los compromisos que tienen las municipalidades según el Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

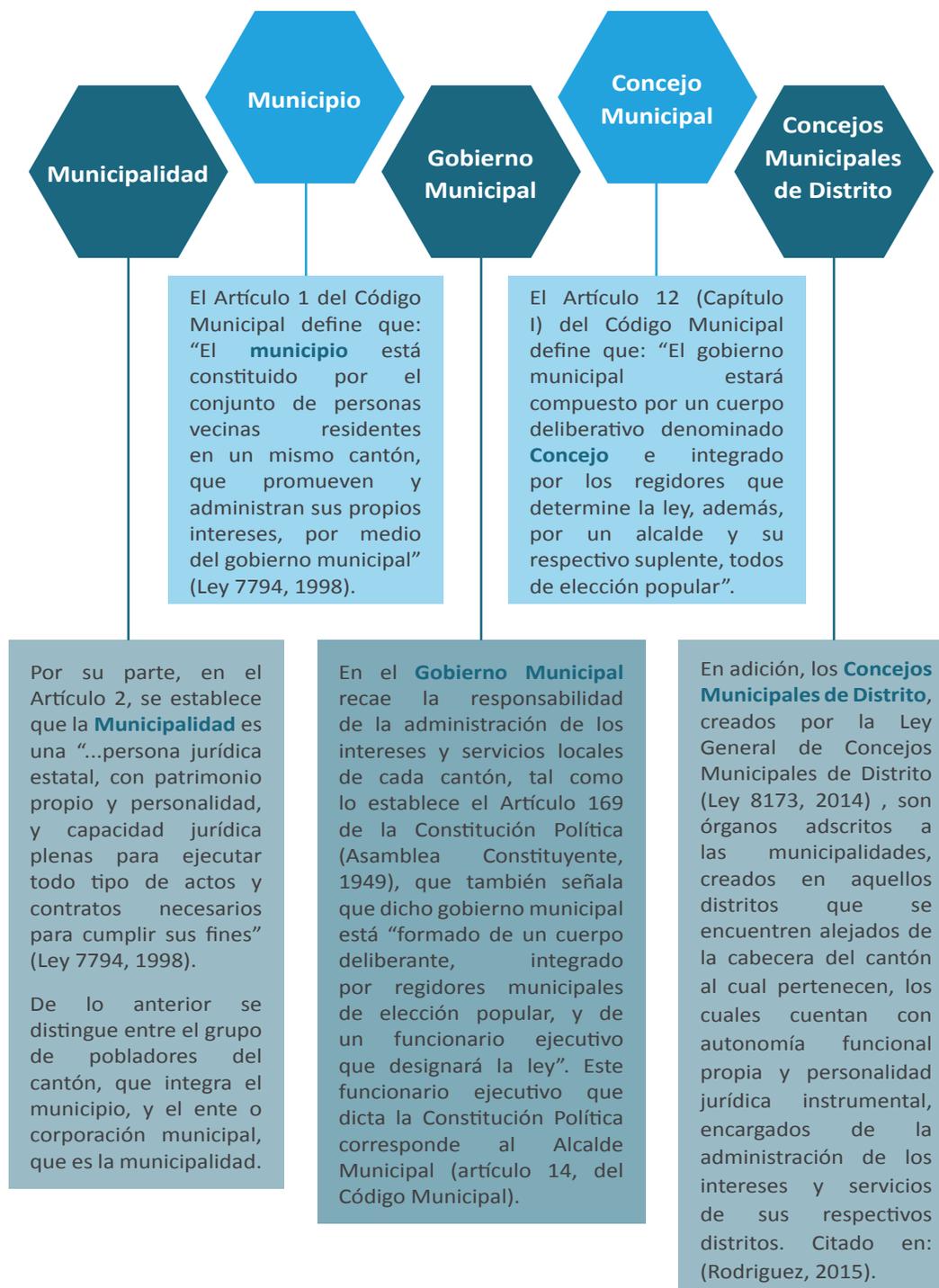


<p>Aspecto a evaluar</p>	<p>Habilidad para lograr las metas</p>
<p>Análisis</p>	<p>La Cruz Roja Costarricense tiene presencia a nivel regional-local, con participación en los Comités Municipales de Emergencia, implementa proyectos de GRD y coordina diferentes acciones a nivel municipal, por lo que se anticipa su capacidad institucional para abogar por la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis-</p>
<p>Aspecto a evaluar</p>	<p>Interés del Objetivo (persona/organización)</p>
<p>Análisis</p>	<p>El público objetivo del tema de abogacía es el gobierno municipal, que incluye las Municipalidades, con su alcalde municipal y su suplente, y los Concejos Municipales de Distrito (cuerpos deliberativos integrados por los regidores que determine la ley). (Ley N°7794, 1998). Las acciones de abogacía irán orientadas a las autoridades municipales.</p>
<p>Aspecto a evaluar</p>	<p>Relevancia del tema</p>
<p>Análisis</p>	<p>El tema de incidencia es relevante porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las Municipalidades, según sus competencias, deben impulsar condiciones que generen la seguridad de los territorios frente a los escenarios de multiamenaza y la vulnerabilidad y el riesgo históricamente construidos. Las acciones requerirán apoyar a las comunidades en los procesos de prevención, la construcción de su resiliencia y la recuperación ante desastres. • Para el desarrollo de sus compromisos, se requiere orientar a las municipalidades para que, dentro de sus estructuras, se cree y /o fortalezca la función de riesgo, que planifiquen y ejecuten actividades con base en un presupuesto que será utilizado en gestión de riesgo de desastres según la reciente reforma a la Ley N°8488. Esta es una tarea de la CNE por sus competencias como instancia rectora en gestión del riesgo de desastres, previéndose que la Cruz Roja continúe trabajando coordinadamente con la Comisión y las municipalidades y apoyando en labores de promoción e incidencia, además de implementación de sus proyectos e iniciativas vinculadas a gestión del riesgo que favorezcan estas acciones.

3. Entorno externo

Para abogar por el “Promover e impulsar el fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión de riesgo de las municipalidades” (a través de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- “Aplicación en el régimen municipal”), es requerido conocer el entorno establecido por ley e institucionalmente:

Se determinan diferentes actores (entidades):



Por otra parte, se identifican instituciones que apoyan la gestión municipal:

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM):

una institución autónoma del Estado, cuyo presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo y que rige como ente regulador del gobierno en las municipalidades; también apoya a las municipalidades a través de acciones conducidas por su Departamento de Gestión para el Fortalecimiento Municipal. Dicho departamento brinda servicios de capacitación en diversas temáticas a personas funcionarias de las distintas municipalidades y de organizaciones del régimen municipal, ofrece asesoría técnica (reembolsable y no reembolsable) en temas de interés municipal, financia proyectos de inversión pública local y de desarrollo municipal; genera procesos de investigación e innovación tecnológica para el posicionamiento de las municipalidades en un entorno cambiante y de grandes desafíos.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL):

es una asociación que sirve como federación de todos los municipios y tiene como misión “impulsar la descentralización política y administrativa del Estado costarricense, fortaleciendo a los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos; para lo cual la UNGL promueve y desarrolla acciones tendientes a lograr una mejor gestión municipal en creciente equidad, transparencia y eficiencia”.

Otros: federaciones y confederaciones,

como está establecido en el Artículo 10 del Código Municipal (Ley 7794, 1998), indica: “Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas...”

Los cambios pueden potenciarse a partir de la representación regional de la Cruz Roja Costarricense dentro de la estructura de los Comités Municipales de Emergencia y en su vinculación con otras instancias locales.

4. Datos empíricos para la abogacía

A continuación, fuentes provenientes de la normativa costarricense que abordan terminología sobre gestión del riesgo de desastres y la descripción de estos conceptos.

A. Terminología de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, 2006)

Los marcos globales y regionales vinculados al desarrollo sostenible y a la reducción del riesgo de desastres (Anexo 1), así como los instrumentos nacionales, muestran un destacado enfoque hacia la reducción de los impactos de los fenómenos sobre la vida humana y los daños en todos los ámbitos: económicos, sociales, ambientales, etc., inducidos por los factores de riesgo.

Se resalta la importancia de la cuantificación de pérdidas y daños por eventos de desastre, como una manera de comprender el riesgo en todas sus dimensiones: vulnerabilidad, capacidad, exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.

Esta urgencia por la medición de impactos (comprender el riesgo, según la prioridad I de Sendai), ha impulsado al país a desarrollar diferentes iniciativas de recolección de datos sobre efectos de los fenómenos naturales en toda la geografía del país y también según sectores clave.

Con base en el informe del MIDEPLAN y MAG: “Costa Rica impacto de los fenómenos naturales para el período 1988-2018 por sectores, provincias, cantones y distritos: compendio” (MIDEPLAN/MAG, 2019), se analizó el comportamiento del valor económico de los daños producidos por motivo de los eventos hidrometeorológicos (lluvias intensas y sequías) y los sismos que ocurrieron desde 1988 hasta el 2018 en las provincias de Limón y Guanacaste, al ser beneficiarias del proyecto.

La información recopilada proviene de los eventos declarados como Emergencia Nacional y de los Planes de Atención de Emergencias, a partir de lo cual, la CNE consolida los informes institucionales de daños que impactan los bienes públicos y privados.

Según la metodología de recolección y criterios adoptados por el MIDEPLAN/MAG, los fenómenos naturales registrados en este período de 30 años, se clasifican según sean sísmicos o hidrometeorológicos. Los eventos hidrometeorológicos se subdividen en impacto por exceso de agua (lluvias intensas) o déficit de agua (sequía).

Entre el período de 1988 y 2018, la provincia de Limón sufrió principalmente daños por dos tipos de eventos: sismos y lluvias intensas. Dichos daños, totalizaron en pérdidas para ese período de 30 años, alrededor de 904 millones de dólares, de los cuales, un 52% correspondió a pérdidas por lluvias intensas (MIDEPLAN/MAG, 2019).

Por su parte, en la provincia de Guanacaste, se registran daños provocados por sismos y por fenómenos hidrometeorológicos que combinaron períodos de lluvias intensas y sequías. Entre 1988 y 2018, las pérdidas por estos eventos alcanzaron los 586 millones de dólares, de los cuales, un 92% proceden de fenómenos hidrometeorológicos (MIDEPLAN/MAG, 2019). Ver a continuación el detalle para ambas provincias.

Limón

Según la información recopilada, no ocurrieron en Limón eventos de sequía agrícola en los 30 años de la medición, por lo cual, no se consignan fenómenos hidrometeorológicos, sino que en su lugar, la estadística registrada corresponde a daños ocasionados por lluvias intensas en esta provincia entre 1988-2018. Por tanto, las tablas que se presentan incluyen los dos tipos de fenómenos que afectaron Limón: sismos y lluvias intensas.

Tabla 2. Provincia de Limón: daños por fenómenos naturales por cantón y tipo de evento, 1988-2018. Dólares constantes de 2015

CANTÓN	Sismos	Lluvias intensas	TOTAL
Limón	\$191.866.920,39	\$65.831.952,06	\$257.698.872,45
Sin clasificar	\$161.099.091,41	\$14.932.530,41	\$176.031.621,82
Talamanca	\$25.843.273,55	\$104.241.352,07	\$130.084.625,62
Matina	\$35.347.058,50	\$91.620.394,85	\$126.967.453,35
Pococí	\$433.255,83	\$105.120.958,77	\$105.554.214,60
Siquirres	\$10.025.683,03	\$73.384.873,13	\$83.410.556,16
Guácimo	\$430.010,65	\$24.180.649,38	\$24.610.660,03
TOTAL	\$425.045.293,36	\$479.312.710,67	\$904.358.004,03

Fuente: (MIDEPLAN/MAG, 2019). Referencia: Cuadro 54.

Guanacaste

En el caso de esta provincia, sí hay registro de daños provocados por sismos y por eventos que combinaron períodos de lluvias intensas y sequías. Por tanto, las tablas que se presentan corresponden a los dos tipos de fenómenos que afectaron la provincia: sismos y fenómenos hidrometeorológicos.

Tabla 3. Provincia de Guanacaste: daños por fenómenos naturales por cantón y tipo de evento, 1988-2018. Dólares constantes de 2015

CANTÓN	Sismos	Hidrometeorológicos	TOTAL
Santa Cruz	\$16.145.800,65	\$79.606.583,51	\$95.752.384,16
Bagaces	\$249.378,79	\$83.175.351,39	\$83.424.730,18
Nicoya	\$15.523.262,80	\$56.006.527,22	\$71.529.790,02
Carrillo	\$4.255.084,95	\$57.650.072,62	\$61.905.157,57
Cañas	\$580.975,61	\$60.231.513,78	\$60.812.489,39
La Cruz	\$245.824,07	\$49.075.446,27	\$49.321.270,34
Nandayure	\$6.544.410,13	\$29.387.216,57	\$35.931.626,70
Sin Clasificar		\$31.174.710,81	\$31.174.710,81
Liberia	\$306.486,09	\$28.765.566,39	\$29.072.052,48
Hojancha	\$3.789.069,00	\$19.283.012,23	\$23.072.081,23
Abangares	\$377.529,34	\$22.521.982,44	\$22.899.511,78
Tilarán	\$223.677,74	\$21.424.109,57	\$21.647.787,31
TOTAL	\$48.241.499,17	\$538.302.092,80	\$586.543.591,97

Fuente: (MIDEPLAN/MAG, 2019). Referencia: Cuadro 54.

B. Diagnóstico de la Gestión del Riesgo de las Municipalidades 2019

Con base en el Diagnóstico de la Gestión del Riesgo de las Municipalidades, a partir de los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, efectuado en 2019 por la CNE, se estableció que:

- No todas las municipalidades tienen una oficina de gestión del riesgo, debido a sus asimetrías estructurales, funcionales, administrativas, de alcance, etc.

11 Municipalidades tienen Oficina de Gestión del Riesgo (OGR): Grecia, Alajuela, Cartago, Turrialba, Santa Cruz, Nicoya, Osa, Santa Ana, San José, Escazú y Moravia.

En las restantes municipalidades que no cuentan con OGR, las tareas son asumidas por otras unidades, entre ellas: Gestión Ambiental, Alcaldía, Vicealcaldías, Unidades Técnica de Gestión Vial, Comité de Emergencias, otras.

- La planificación y el presupuesto de las municipalidades conforme al Artículo 45 de la Ley 8488, de aprovisionamiento presupuestal para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias, es variada, se citan ejemplos:
 - Compra de suministros para atender emergencias (alimentos, combustible, lubricantes).
 - Contratación de maquinaria para rehabilitación de caminos.
 - Pago al personal por tiempos extraordinarios
 - Intervención de cauces de ríos y quebradas
 - Diseño de obras.
 - Cumplimiento de la Ley (Ej. Ley 7600).
 - Acondicionamiento de espacios para bodega.
 - Fortalecimiento de la gestión municipal en procesos de reducción de riesgo, preparativos, respuesta y recuperación.
 - Capacitaciones a miembros del Comité Municipal de Emergencias.
 - Organización y capacitación a comunidades.
 - Estudios técnicos para la delimitación de usos del suelo.
 - Educación en centros educativos.
 - Actualización de planes.

C. Lanzamiento de la Estrategia para fortalecer la gestión municipal en gestión del riesgo de desastres

En el marco del Consejo de Gobierno de la República de Costa Rica celebrado el 25 de julio del 2019, se presentó la “Estrategia de la CNE para fortalecer la gestión municipal en GRD”. Dicho instrumento propone el fortalecimiento de la gestión municipal bajo un enfoque de resultados para alcanzar los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La estrategia se enfoca en dos grandes objetivos:

- Motivar la sensibilidad e interés en los temas de gestión del riesgo por parte del nivel de toma de decisiones de las municipalidades, atientes a las competencias y compromisos relacionados con la Política Nacional de Gestión del Riesgo.
- Brindar asesoría técnica y formación a los funcionarios municipales y otras instancias interesadas para la aplicación adecuada de la normativa, información y recursos que hagan posible la gestión del riesgo en los proyectos de obra pública y la regulación del territorio, así como la alerta temprana y la preparación para emergencias en los ámbitos territoriales municipal y comunal.



D. Estudio normativo de la reducción de riesgo de desastres en Costa Rica (Lista de Verificación sobre derecho y RRD)

En el marco del proyecto Zúrich, durante el desarrollo del estudio normativo y aplicación de la Lista de Verificación sobre Derecho y RRD en Costa Rica en 2019, así reiterado en el Seminario de Validación en el 2020, los representantes de las municipalidades de los cantones beneficiarios del proyecto resaltaron la necesidad de disponer de presupuesto específico para desarrollar acciones de gestión integral del riesgo que contemplen: prevención y reducción de riesgo, preparativos y respuesta, recuperación”. Todo ello a partir de una planificación que responda a los compromisos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente y que permita a las municipalidades, aún con sus asimetrías estructurales, responder a estos desafíos a través de procesos de gestión del riesgo construidos uniformemente.

E. Reforma a la Ley N° 8488

Por último, la reforma a la ley N° 8488 “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, del 11 de enero de 2006 y sus reformas, (Gaceta N° 208, 2020), oficializada en agosto del 2020 establece el Artículo 46 BIS. Aplicación en el régimen municipal, que señala que: “En el caso de las municipalidades y concejos municipales de distrito, el monto correspondiente al cálculo del tres por ciento (3%) no será girado a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Estos recursos serán ejecutados por cada ente municipal y se destinarán exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y a la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia”.

5. Mensaje de abogacía

Los insumos para establecer el mensaje de abogacía son:

Tema:

Promover e impulsar el fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión de riesgo de las municipalidades

(a través de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488, en su Artículo 46 bis- “Aplicación en el régimen municipal”).

Dirigido a:

Autoridades municipales.

Fortaleza de la Cruz Roja Costarricense para abogar por el tema:

Su función auxiliar para asistir a los poderes públicos de la República, incluido el nivel territorial en donde participa activamente a través de sus Comités Regionales y forma parte de los Comités Municipales de Emergencia. Adicionalmente, cuenta con amplia trayectoria en implementación de proyectos y acompañamiento a nivel municipal en iniciativas de gestión del riesgo de desastres.

Cambio deseado:

Que las municipalidades planifiquen y desarrollen actividades conforme a una agenda estructurada de gestión del riesgo de desastres, que sea consistente con sus necesidades y con los compromisos emanados del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Lo anterior a partir del mandato expresado en el artículo 46 BIS de la reforma a la Ley 8488, que faculta el uso de recursos específicos para que cada ente municipal fortalezca su capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, integrando etapas de prevención y atención.

6. Discurso de ascensor para el mensaje de abogacía

Dirigido a:

Autoridades municipales.

Mensaje:

“Como representantes de la Cruz Roja Costarricense y con base en nuestra función auxiliar, nos encontramos en una posición favorable para asistir a los poderes públicos de la República, incluido el nivel territorial, en la gestión del riesgo de desastres.

Nos preocupa que en el ámbito municipal ha habido mayor concentración de esfuerzos hacia la atención de emergencias por desastres, principalmente amparadas en los decretos emergencia, siendo necesario abordar la gestión integral del riesgo a partir de una adecuada planificación y presupuestación basada en los compromisos emanados del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. El artículo 46 BIS de la reforma a la Ley 8488, faculta el uso de recursos específicos para que cada ente municipal fortalezca su capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, integrando las etapas de prevención y atención.

Pensamos que la Cruz Roja Costarricense puede apoyarle para que, a partir de la oportunidad presentada por esta modificación de la ley, se impulsen estos cambios en la municipalidad, a efecto de contar con una adecuada planificación de la gestión del riesgo, basada en la gestión por resultados y que beneficie a las comunidades en la disminución de sus vulnerabilidades ante desastres”.

Pregunta:

¿Se reuniría con nosotros para analizar de qué manera como Cruz Roja Costarricense podemos promover y respaldar este proceso de fortalecimiento de capacidades para las municipalidades para planificar y ejecutar una agenda estructurada de gestión del riesgo?

7. Credibilidad y posibles riesgos de la abogacía

Credibilidad

Aspectos que otorgan credibilidad a la Cruz Roja Costarricense para incidir en la promoción de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- “Aplicación en el régimen municipal”, son aquellos basados en su experiencia en resiliencia comunitaria, conocimiento de las vulnerabilidades que afectan a los cantones beneficiarios del proyecto Zúrich, implementación de iniciativas para el análisis y modelado de amenazas naturales, acompañamiento a nivel regional, entre otras.

Adicionalmente, en el Área de Resiliencia Comunitaria de la CRC se aborda la ruta para la resiliencia y la educación comunitaria en preparación ante las emergencias y desastres en todos los temas relacionados, con el objetivo de lograr comunidades mejor preparadas y resilientes. Esto, naturalmente, se basa en una adecuada coordinación a nivel de los gobiernos locales por lo que cualquier acción de promoción e incidencia, sienta sus bases en la relación establecida con las municipalidades y la comunidad.

Riesgos

Por otra parte, una lista de posibles riesgos para “**Promover e impulsar el fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión de riesgo de las municipalidades**” (a través de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- Aplicación en el régimen municipal)”, es la siguiente, expresada según una valoración de probabilidades e impactos.

Tabla 4. Credibilidad y riesgos para la abogacía

Riesgo	El tema de incidencia no sea prioridad en la municipalidad
Acción para Reducir el Riesgo	PROBABILIDAD (1: Baja – 4: Alta) 3 ●●●○
	IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto) 4 ●●●●
	Promover las ventajas de contar con presupuesto para planificar en gestión integral del riesgo, más allá de las acciones de atención vinculadas a las declaratorias de emergencia. Promover e impulsar la definición de una agenda de trabajo en gestión del riesgo en las municipalidades, debidamente presupuestada y en concordancia con los compromisos que emanan del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.



<p>Riesgo</p>	<p>Disposición a trabajar actividades solamente vinculadas a la atención de emergencias (según Decretos)</p>
<p>Acción para Reducir el Riesgo</p>	<p>PROBABILIDAD (1: Baja – 4: Alta) 2 ● ● ○ ○</p> <p>IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto) 3 ● ● ● ○</p> <p>Procurar la adecuada comunicación y concientización con las autoridades municipales y con el personal de diferentes áreas o departamentos de la Municipalidad, sobre la importancia de abordar la reducción del riesgo de desastres en forma integral, desde la prevención, hasta la recuperación resiliente.</p>

<p>Riesgo</p>	<p>Falta de capacidades para planificar, presupuestar en gestión del riesgo de desastres</p>
<p>Acción para Reducir el Riesgo</p>	<p>PROBABILIDAD (1: Baja – 4: Alta) 2 ● ● ○ ○</p> <p>IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto) 4 ● ● ● ●</p> <p>Promover que se desarrolle un proceso de planificación estratégica en las municipalidades, siguiendo una línea de trabajo estándar emanada de la “Estrategia para fortalecer la gestión municipal en gestión del riesgo de desastres” formulada por la CNE.</p>

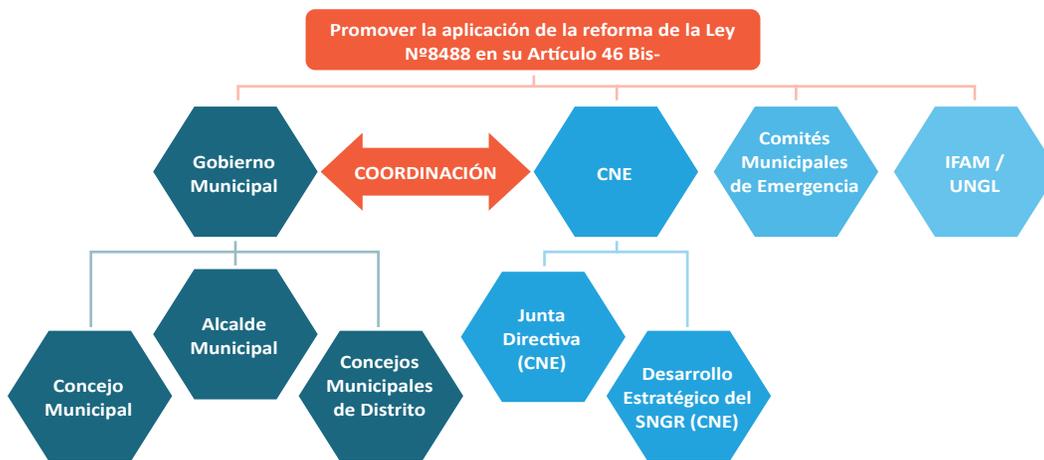
8. El público objetivo de la abogacía

El público objetivo de la abogacía es quien tiene el poder de hacer el cambio deseado, es decir, aplicar lo establecido en la reforma a la Ley N° 8488, para fortalecer las capacidades técnicas municipales para la gestión integral del riesgo.

Se visualizan las autoridades municipalidades representadas por el Gobierno Municipal, Concejo Municipal, Concejos Municipales de Distrito.

A partir de un diagrama de influencia se expresan los canales y rutas disponibles para efectuar la abogacía sobre el tema de influencia: fomento e impulso para la aplicación de la reforma a la Ley N°8488 (Artículo 46 BIS) por parte de las municipalidades, con el fin de fortalecer la gestión integral del riesgo en el nivel local.

Ilustración 1. Diagrama de influencia para promover la aplicación de la reforma a la Ley 8488



Para promover la aplicación de la reforma de la Ley N° 8488, Artículo 46 Bis, la Cruz Roja Costarricense deberá tomar en cuenta que el público objetivo es el gobierno municipal, en su estructura de Concejo y con la figura ejecutiva del alcalde.

La estructuración de una agenda de trabajo en gestión del riesgo en las municipalidades irá vinculada a la implementación de la “Estrategia para fortalecer la gestión municipal en gestión del riesgo de desastres”, elaborada por la CNE y además, debe coordinarse con el Departamento de Desarrollo Estratégico del SNGR (CNE), que coordina el sistema de monitoreo del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Dicho plan asigna responsabilidades a diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, incluidas las Municipalidades.

De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley 8488, las instancias de coordinación a nivel regional y municipal en las que se estructura el SNGR, tendrán injerencia en las alianzas y articulación para implementar una planificación de gestión del riesgo en las municipalidades. Estas instancias abarcan los niveles regional, municipal y comunal, respectivamente: municipal y comunal, respectivamente: Comités Regionales (CRE), Municipales (CME) y Comunales de Emergencia (CCE).

Por otro lado, acciones de educación, fomento a la gestión municipal y fortalecimiento de capacidades pueden ser robustecidas con el apoyo del IFAM o de la UNGL, por lo cual también es pertinente que la Cruz Roja aborde la posibilidad de incidir en estos actores, y otros actores sociales y económicos en todos los ámbitos del territorio, a fin de explorar apoyo potencial para las municipalidades.

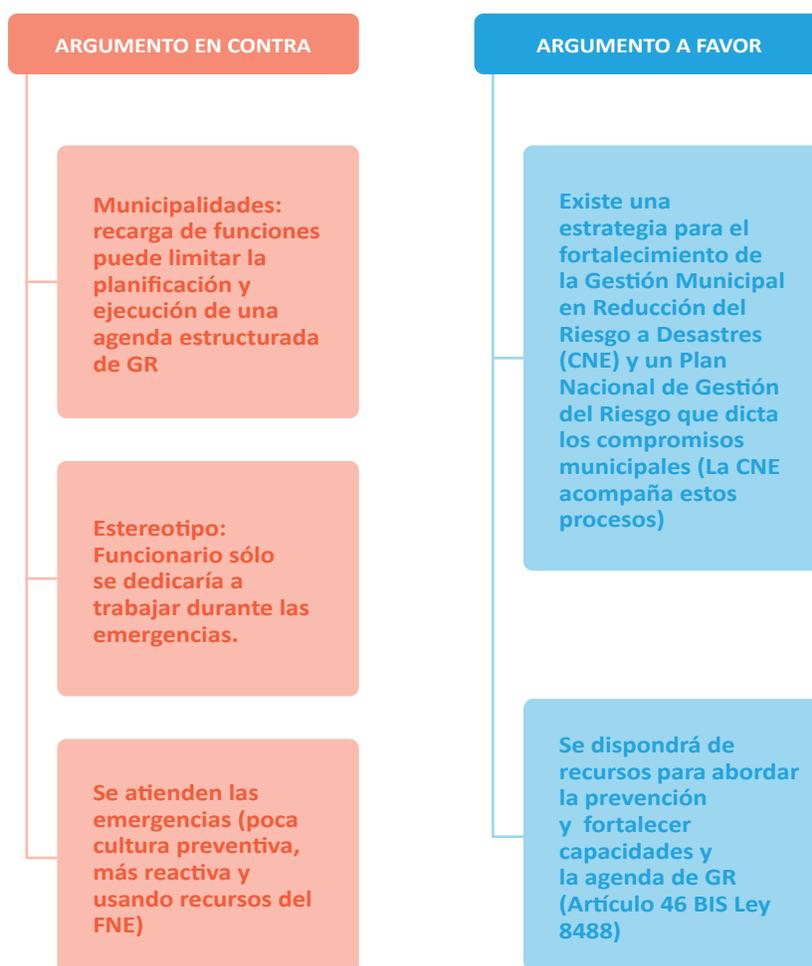
9. La oposición de la abogacía

Existen argumentos en contra y a favor para impulsar el tema N°1 de abogacía legislativa: **“Promover e impulsar el fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión de riesgo de las municipalidades”** (a través de la aplicación de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- Aplicación en el régimen municipal).

Los mismos deben ser conocidos por la CRC para identificar contraargumentos que permitan emplear la oposición como una ventaja para fortalecer el mensaje de abogacía y poder convencer e influenciar propositivamente al público meta (público objetivo) sobre el cambio deseado y su importancia.

En la siguiente plantilla se muestra la matriz de oposición:

Ilustración 2. Matriz de oposición al tema N°1 de abogacía legislativa



10. Teoría del cambio para la abogacía

La teoría del cambio es un instrumento para fomentar y mantener el impulso de la abogacía.

Se inicia con el enunciado de la “meta” de la abogacía, que en este caso es la implementación a nivel municipal, de la reforma de la Ley N°8488 en su Artículo 46 bis- “Aplicación en el régimen municipal”.

A partir de la meta, se establecen enunciados que argumentan las ventajas del cambio esperado a través de la implementación de la estrategia de abogacía. En este caso, las ventajas se traducen en acciones esperadas del fortalecimiento de la capacidad técnica y procesos de gestión del riesgo de las municipalidades.

En el siguiente recuadro se hace una transcripción del artículo adicionado (Gaceta N° 208, 2020), tomándose en cuenta que la labor de incidencia de la Cruz Roja Costarricense en la aplicación de esta reforma, reside básicamente en la promoción, el acompañamiento y el impulso para que las municipalidades fortalezcan sus capacidades para conducir su agenda de gestión del riesgo desde la etapa preventiva hasta la atención de emergencias, en consistencia con las prioridades del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y los ejes de la “Estrategia para fortalecer la gestión municipal en gestión del riesgo de desastres (CNE, 2019)”.

TEXTO DICTAMINADO

REFORMA A LA LEY N° 8488 “LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO”, DE 11 DE ENERO DE 2006, Y SUS REFORMAS

Expediente 21.217

ARTÍCULO 1- Adiciónese un Artículo 46 Bis a la Ley N° 8488 “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, de 11 de enero de 2006, y sus reformas, y que se lea de la siguiente manera:

Artículo 46 Bis- Aplicación en el régimen municipal. Las municipalidades y concejos municipales de distrito calcularán el tres por ciento (3%) del superávit presupuestario libre, dispuesto en el artículo anterior, a partir de la liquidación presupuestaria al 30 de junio del año en curso, habiendo concluido los compromisos efectivamente adquiridos del período anterior en concordancia con lo que permite el artículo 116 de la Ley N° 7794, Código Municipal, de 18 de abril de 1998 y sus reformas.

*En el caso de las municipalidades y concejos municipales de distrito, el monto correspondiente al cálculo del tres por ciento (3%) no será girado a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. **Estos recursos serán ejecutados por cada ente municipal y se destinarán exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y a la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia.***

A más tardar en el mes de febrero cada municipalidad y concejo municipal de distrito certificará a la Comisión la ejecución del monto correspondiente al 3% durante el año anterior y el cumplimiento de los destinos citados.

TRANSITORIO ÚNICO- Con la entrada en vigencia de la presente Ley, se le condonan a todas las municipalidades y concejos municipales de distrito, las deudas tributarias pendientes, así como los intereses generados, por la aplicación del artículo 46 de la Ley N° 8488, “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, de 11 de enero de 2006, y sus reformas.

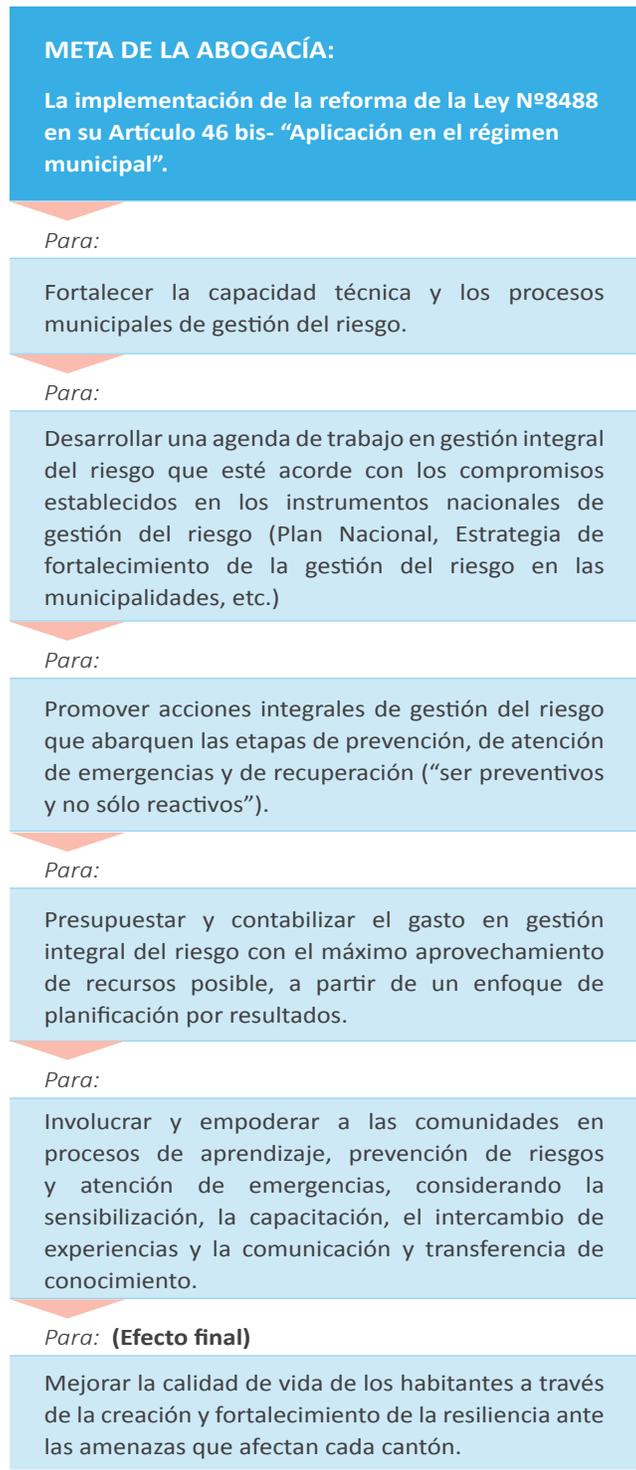
Rige a partir de su publicación.

NOTA: Este expediente puede ser consultado en la Secretaría del Directorio. 1 vez.— Exonerado.—(IN2020476779).

No corresponde dentro la estrategia de abogacía legislativa de la Cruz Roja Costarricense, incidir sobre temas presupuestarios, dado que el artículo clarifica sobre la certificación que se hará ante la CNE, acerca de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los destinos avalados por esta reforma.

A continuación, se presenta el diagrama de la teoría del cambio:

Ilustración 3. Teoría del cambio para el tema N°1 de abogacía legislativa





11. Plan para manejar el éxito

El plan para manejar el éxito constituye una hoja de ruta con los próximos pasos, funciones y responsabilidades para llevar adelante las acciones establecidas en la Teoría del Cambio y los elementos integrantes de la Estrategia de abogacía.

El período de implementación propuesto para las acciones impulsadas por la estrategia de abogacía legislativa de la Cruz Roja Costarricense es consistente con el horizonte del próximo Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025².

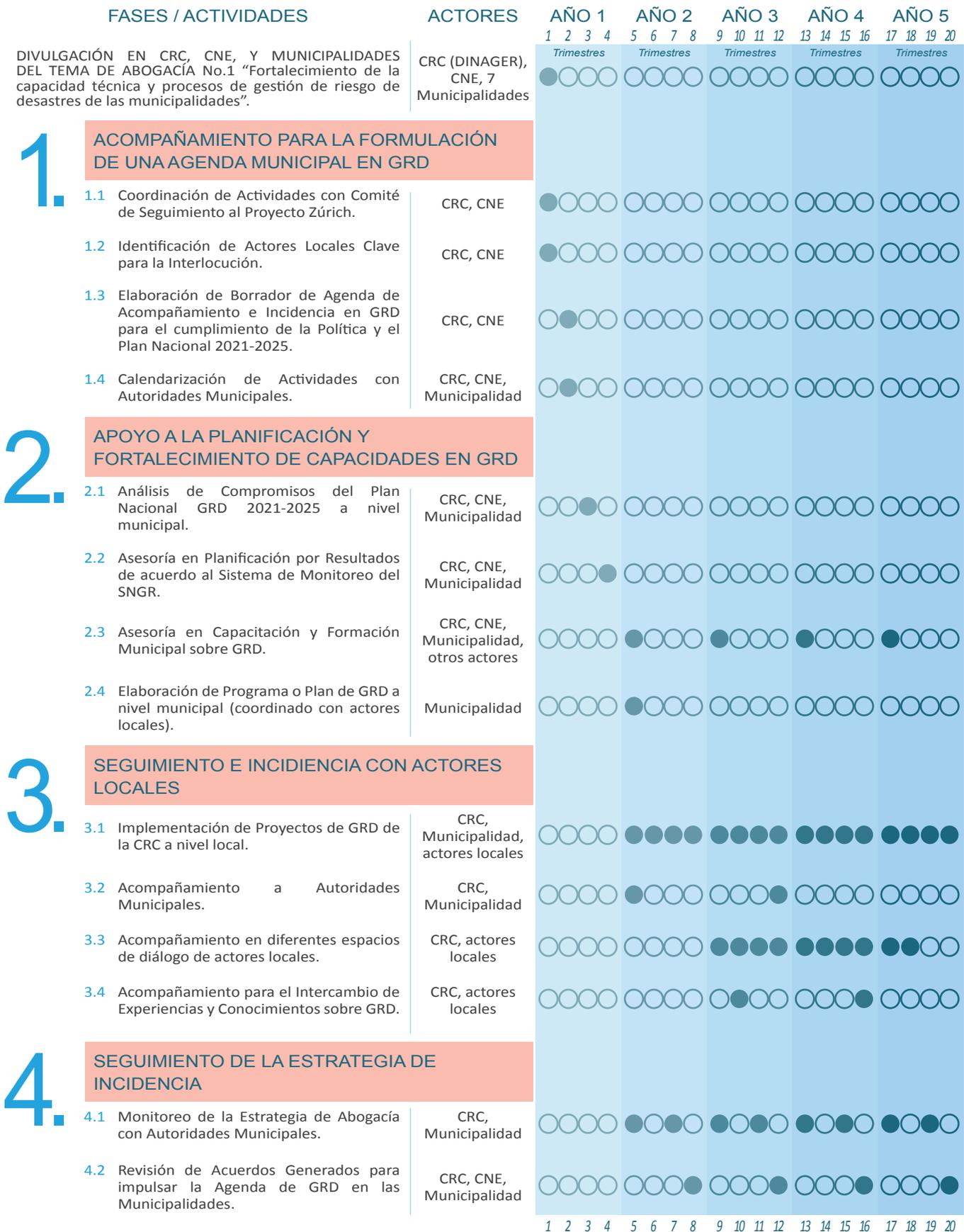
Por tanto, las acciones de incidencia en favor del fortalecimiento de capacidades de las municipalidades en materia de gestión del riesgo, encuentran su soporte en los compromisos que serán establecidos en este nuevo Plan Nacional, para los ámbitos de: 1-Reducción del riesgo, 2. Preparativos –respuesta y 3. Recuperación.

Se prevén cuatro fases principales en la hoja de ruta propuesta:

1. La primera es la de acompañamiento para la formulación o ajuste de una agenda municipal en gestión del riesgo de desastres (GRD) en la cual, la coordinación se hace con la CNE como instancia rectora en materia de gestión del riesgo y se trabaja conjuntamente con las autoridades municipales.
2. La segunda fase tiene que ver con la función de incidencia e impulso para que las municipalidades planifiquen en gestión del riesgo tomando en cuenta que la agenda es integral, que no sólo se limita a la etapa de atención de emergencias por declaratorias y que la reforma a la ley N°8488 prevé la utilización de recursos para implementar esta agenda.
3. En la tercera fase se prevé el impulso de la CRC a través de implementación de proyectos locales en GRD, el acompañamiento, campañas de divulgación y promoción de la GRD con las autoridades municipales y a actores clave.
4. Por último, la cuarta fase se refiere a la revisión regular de la estrategia de abogacía, para efectuar ajustes que favorezcan el fortalecimiento de las municipalidades para conducir sus procesos de gestión del riesgo. Ver siguiente ilustración.

² El Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 será difundido en febrero 2021. (Fuente: CNE)

Ilustración 4. Plan para Manejar el Éxito de abogacía legislativa



Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local en cantones clave de Costa Rica



12. Revisión de la estrategia de abogacía

La revisión de la estrategia de abogacía está planteada en forma semestral, y debe ser dirigida por la DINAGER, previéndose el seguimiento por parte del Área de Resiliencia Comunitaria, con interlocución continua con las autoridades municipales y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

La IFRC recomienda tres herramientas (IFRC-GRSP) para revisar el impacto de la campaña de abogacía:

1. Evaluar la campaña de abogacía: para lo cual, de parte de la DINAGER se llevará un seguimiento al progreso de la hoja de ruta, una descripción de barreras, brechas u obstáculos encontrados y la solución propuesta.
2. Evaluar el impacto de la campaña en el ambiente de medios (divulgativos) y el apoyo de los responsables públicos y políticos: de acuerdo con los medios de divulgación que la CRC proponga para efectuar las acciones de abogacía en las municipalidades, y el alcance esperado en los tomadores de decisiones (en este caso las autoridades municipales y los actores locales de las estructuras creadas por ley según las instancias de coordinación del SNGR) se debe ir evaluando el progreso de la estrategia de abogacía. Se propone definir indicadores esperados de progreso, describir periódicamente los logros y las brechas, barreras u obstáculos, con la debida solución propuesta.
3. Revisar el progreso en los cambios de política: en este caso corresponde analizar en qué medida las municipalidades adoptan la reforma a la ley N° 8488 (Artículo 46 BIS), para fortalecer sus capacidades en GRD. Esta labor de la CRC debe ser de acompañamiento a las municipalidades y en forma coordinada con la CNE (Desarrollo Estratégico del SNGR).

Bibliografía

- CNE. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2014). *Código Municipal comentado*.
- MIDEPLAN. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*.
- INVU. (2018). *Reglamento de Construcciones (actualizado)*.
- MIDEPLAN, MAG, CNE. (2014). *Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil*.
- MIDEPLAN. (2019). *Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*.
- INVU. (2017). *Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial*.
- Ley 4240, 1968. (s.f.). *Ley de Planificación Urbana*.
- MINAE. (2019). *Plan de Descarbonización*. Obtenido de MINAE: <https://minae.go.cr/sitios-minae/consultas-publicas/plan-de-descarbonizacion>
- OCDE. (2019). *Costa Rica: análisis del sistema de seguros*.
- INVU. (2017). *Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. ONU.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2010). *Estrategia 2020*. Ginebra.
- PNUD Costa Rica. (2017). *Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica “no dejar a nadie atrás”*.
- Arroyo, J. (Junio de 2018). El Principio de Rendición de Cuentas y el Estado Democrático Costarricense. *Revista Judicial. Poder Judicial de Costa Rica* (123), 167-191.
- El País.cr. (2015). Obtenido de Rendición de cuentas y transparencia: <https://www.elpais.cr/2015/04/29/rendicion-de-cuentas-y-transparencia/>
- OEA. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*.
- Asamblea Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
- MIDEPLAN/MAG. (2019). *Costa Rica impacto de los fenómenos naturales para el período 1988-2018 por sectores, provincias, cantones y distritos: compendio*.
- CNE. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. San José.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU.
- CEPREDENAC/SICA. (2017). *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (PCGIR-MSRRD 2015-2030)*.
- Ley 8488, 2006. (s.f.). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*.
- FICR. (2015). *La lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre*.
- Marco Normativo Ambiental de Costa Rica*. (2011). Obtenido de Marco Normativo Ambiental en los países de la CIER: <https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/home>
- DE N° 34361-MP, 2007. (s.f.). *Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*.
- DE-N° 39681-MP, 2017. (s.f.). *Reforma al Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*.
- Ley 5525, 1974. (s.f.). *Ley de Planificación Nacional*.

- DE- N°34694-PLAN-H , 2008. (s.f.). *Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)*.
- MIDEPLAN. (2019). *Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*.
- DE- N°37735, 2013. (s.f.). *Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*.
- Ley 833, 1949. (s.f.). *Ley de Construcciones*.
- Ley 4240, 1968. (s.f.). *Ley de Planificación Urbana*.
- Consejo Nacional de Planificación Urbana. (2018). *Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022*.
- Ley 7554, 1995. (s.f.). *Ley Orgánica del Ambiente*.
- Ley 7797, 2014. (s.f.). *Código Municipal*.
- Ley 7575, 1996. (s.f.). *Ley Forestal*.
- Ley 7788, 1998. (s.f.). *Ley de Biodiversidad*.
- Ley 7779, 1998. (s.f.). *Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos*.
- Ley 276, 1942. (s.f.). *Ley de Aguas*.
- Ley 7513, 1995. (s.f.). *Aprobación del Convenio Regional sobre Cambios Climáticos*.
- DE- 41561-MP-MINAE, 2019. (s.f.). *Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización, compromiso del Gobierno del Bicentenario*.
- DE- N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, 2004. (s.f.). *Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental*.
- DE-N° 32967, 2006 . (s.f.). *Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)Parte III*.
- DE-N°41132-MINAE, 2018. (s.f.). *Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental*.
- MINAE. (2017). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030*.
- DE-N° 36823-MINAET, 2011. (s.f.). *Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático*.
- Ley 5395, 1973. (s.f.). *Ley General de Salud*.
- Ministerio de Salud. (2016). *Plan Nacional de Salud 2016-2020*.
- Ley 6227, 1978. (s.f.). *Ley General de Administración Pública*.
- Ley 8131, 2001. (s.f.). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*.
- Ley 7794, 1998. (s.f.). *Código Municipal*.
- Ley 8653, 2008. (s.f.). *Ley Reguladora del Mercado de Seguros*.
- DE- 32988-H-MP-PLAN, 2006. (s.f.). *Reglamento a la Ley 8131*.
- Ley 1788 , 1954 . (s.f.). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo*.
- CNE. (2014). *Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Educación*.
- FICR. (2010). *Estrategia 2020 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*.
- Ley 7935, 1999. (s.f.). *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor*.
- Ley 7600, 1996 . (s.f.). *La Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*.
- Ley 7142, 1990. (s.f.). *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer*.
- Ley 7801, 1998. (s.f.). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*.
- Ley 2330, 1959. (s.f.). *Aprobación del Convenio 107 de la OIT*.

- Ley 5251, . (s.f.). *Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.*
- Ley 6172, 1977. (s.f.). *Ley Indígena.*
- DE- N° 8487-G, 1978. (s.f.). *Reglamento a la Ley Indígena No.6172.*
- PNUD Costa Rica. (2017). *Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- no dejar a nadie atrás.*
- Ley 8292, 2002. (s.f.). *Ley General de Control Interno.*
- Botero, C., Arrizabalaga, M., Milanés, C., & Vivas, O. (2017). Indicadores de gobernabilidad para la gestión del riesgo costero en Colombia. *Revista Luna Azul* (45), 227-251.
- ONU. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*
- DE-41561-MP-MINAE. (2019). *Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario.*
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la incorporación de especificaciones que garanticen la resiliencia de la infraestructura pública reconstruida por la CNE.*
- MIDEPLAN, CNE, PNUD. (2014). *Elementos de apoyo para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en las políticas municipales.*
- UNICEF. (2018). *Hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres.*
- MIDEPLAN. (2020). *Organización del Sector Público Costarricense. Actualización setiembre 2020.* Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- CICR. (2011). *Informe de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.* Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra.
- MOPT-MINAE-MIVAH. (2020). *Decreto Ejecutivo N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH "Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública".*
- Gaceta N° 208. (20 de Agosto de 2020). Reforma a la Ley N°8488 "Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo", 11 de enero de 2006 y sus reformas. Expediente 21.217. *Diario Oficial La Gaceta.*
- CNE. (2019). *Estrategia para fortalecer la gestión municipal en los procesos de reducción de riesgo y recuperación.* Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Ley N°7794. (1998). *Código Municipal.*
- Ley 8173. (2014). *Ley General de Concejos Municipales de Distrito.*
- Rodriguez, J. (2015). *La participación ciudadana a nivel local en Costa Rica, a la luz de los proyectos de reforma al Código Municipal, expedientes legislativos No. 16876 y 18227.* Alajuela.
- Ley 4716. (1971). *Ley Organizativa del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).*
- FICR. (2018). *Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa - Guía para principiantes.* Ginebra.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Campaign monitoring and evaluation.* Geneva.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Road Safety Advocacy toolkit. Building an advocacy partnership.* Geneva.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Herramientas para la promoción de la seguridad vial. Estableciendo las prioridades de la política: un proceso de tres pasos.* Alianza Mundial para la Seguridad Vial.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Elements of a Policy Advocacy Campaign: Guidance for Civil Society Organization.* Geneva.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Strategic Planning: How to guide.* Geneva.
- Picado, C. (11 de Enero de 2021). Definición integral de vulnerabilidad. (M. Castillo, Entrevistador)



Diseño y diagramación por: KTC Publicitaria



Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



Cruz Roja Costarricense



Flood Resilience Alliance