



**Cruz Roja
Costarricense**



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



Nº 2

ESTRATEGIA DE ABOGACÍA LEGISLATIVA

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



“Aplicación de conceptos
normalizados sobre gestión
del riesgo de desastres y su
situación en cada cantón”

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°2 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.

CONTENIDO

Abreviaciones	5
Resumen	7
1. Justificación del rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense	9
2. Tema N°1 de abogacía legislativa en RRD	11
3. Entorno externo	15
4. Datos empíricos para la abogacía	17
5. Mensaje de abogacía	23
6. Discurso de ascensor para el mensaje de abogacía	24
7. Credibilidad y posibles riesgos de la abogacía	25
8. El público objetivo de la abogacía	27
9. La oposición de la abogacía	28
10. Teoría del cambio para la abogacía	29
11. Plan para manejar el éxito	30
12. Revisión de la estrategia de abogacía	32
Bibliografía	33

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Justificación del tema de abogacía legislativa o incidencia política **11**

Tabla 2. Credibilidad y riesgos para la abogacía **26**

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Diagrama de influencia para promover la aplicación de conceptos normalizados sobre GRD **27**

Ilustración 2. Matriz de oposición al tema N°2 de abogacía legislativa **28**

Ilustración 3. Teoría del cambio para el tema N°2 de abogacía legislativa **29**

Ilustración 4. Plan para manejar el Éxito-tema N°2 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°2 de abogacía se describe como el **“Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón”** (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°2 de abogacía legislativa en RRD

“Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón”

(MOPT-MINAE-MIVAH, 2020)

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

Aspecto a evaluar	Problema por el que se desea abogar
Análisis	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. El logro de estos compromisos prevé el impulso de 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). Por otra parte, la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554, 1995) dispone que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar las políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales, así como el desarrollo físico espacial para lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Las municipalidades, dentro de sus competencias están llamadas a considerar elementos de evaluación del riesgo con un enfoque de multi-amenaza, considerándose escenarios presentes y futuros sobre cambio climático y variabilidad climático, para influenciar de la mejor manera las decisiones técnicas y administrativas sobre los proyectos de infraestructura local que se desarrollen (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020). Esta infraestructura debe ser protegida y contribuir a la resiliencia de la población y la comunidad. Todas estas acciones enfocadas a reducir el riesgo de desastres y construir y fortalecer la resiliencia de la población y de la infraestructura, requieren de un manejo adecuado de conceptos vinculados a amenazas, vulnerabilidad y riesgos, con el fin de conocer la situación en cada cantón, tomando como base información oficial y actualizada que facilitará la toma de decisiones. Como parte de los temas priorizados por representantes de las municipalidades de los cantones beneficiarios del proyecto Zúrich, se evidenció la necesidad de conocer y aplicar en forma adecuada conceptos normalizados de gestión del riesgo de desastres, siendo lo ideal que estén basados en normas y principios que orienten a las instituciones y a los actores a aplicar terminología clave en las diferentes etapas de la GRD. Si bien la Ley N°8488 (Ley 8488, 2006) establece en su artículo 4 un conjunto de definiciones, se ha avanzado hacia la actualización de una serie de conceptos sobre gestión del riesgo y resiliencia mediante Decreto Ejecutivo específico destinado a la incorporación de medidas de resiliencia en la infraestructura pública. Previa consulta a la CNE se recomienda la aplicación normalizada de los conceptos señalados en los “Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública” (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020). Dicho decreto está dirigido, dentro de un conjunto de actores, hacia las municipalidades Se requiere abogar, incidir y ejercer una labor de promoción del uso de los conceptos sobre gestión del riesgo de desastres en forma integral, es decir, más allá de los términos de amenazas, vulnerabilidad y riesgos, aplicándose la terminología que por ley ha sido recientemente actualizada en 2020, en los “Lineamientos generales para la incorporación de medidas de resiliencia en infraestructura pública”.

Aspecto a evaluar	Experiencia y datos empíricos
Hechos y Antecedentes	A. Terminología sobre riesgo de desastres de la Ley Nº 8488 Se cuenta con terminología sobre riesgo de desastres, expresada en el Artículo 4 de la Ley Nº 8488, que define los siguientes conceptos: actividad extraordinaria, riesgo, estado de emergencia, amenaza, desastre, emergencia, gestión del riesgo, mitigación, multiamenaza, peligro inminente, preparación, prevención, reconstrucción, rehabilitación, respuesta, suceso, vulnerabilidad. B. Espacios de formación, educación y acompañamiento local sobre GRD En el marco de actuación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), se ha abordado la capacitación, la formación y la transmisión de conceptos de gestión del riesgo a través de diferentes actores e iniciativas: 1. CNE Esta institución ha abordado la temática de la gestión del riesgo de desastres en la dinámica municipal, elaborando diferentes instrumentos, entre ellos: normativa para la inclusión de esta temática en el ordenamiento territorial. Así se define en el instrumento denominado “Gestión Municipal del Riesgo de Desastres: Normas y Elementos Básicos para su inclusión en el Ordenamiento Territorial. Énfasis en prevención, control y regulación territorial” (CNE, 2014), cuyo objetivo es “Fortalecer capacidades que coadyuven a la inclusión de la GR como actividad transversal al desarrollo local, por medio de un abordaje integral en la planificación y el OT, bajo el enfoque de la sostenibilidad y la participación ciudadana”. Dicho instrumento proporciona las bases conceptuales con respecto a gestión del riesgo y ordenamiento territorial, explica la importancia de la relación de estos conceptos con el desarrollo local sostenible y aclara el papel de los gobiernos locales dentro del SNGR. En dicho instrumento se abordan los siguientes conceptos: Amenaza, Vulnerabilidad, Riesgo (riesgo actual, riesgo futuro, riesgo residual), Tipos de riesgo, Gestión del riesgo, Ordenamiento territorial. La Unidad de Normalización y Asesoría de la CNE se encarga de la estandarización y asesoría en materia de gestión del riesgo a otros actores del SNGR, siendo que las municipalidades, según la Ley Nº 8488, forman parte de las instancias de coordinación del Sistema. Se ha trabajado con programas de fortalecimiento de capacidades regionales, municipales y locales enfocadas a la prevención y atención de emergencias, en las cuales se aborda la terminología sobre gestión del riesgo de desastres. 2. Mesa de Gestión del Riesgo de Desastres (MGRD) Esta instancia nació en 2011 como un espacio de discusión del Foro Internacional de Experiencias Educativas en el Ámbito Municipal (UNED- 2011), organizado por el Programa de Gestión Local (PGL) y el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). La MGRD propuso el intercambio de conocimientos a través del diálogo y aprendizaje de experiencias para los gobiernos locales, las instituciones públicas (del gobierno central y autónomas) y para la ciudadanía en el tema de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel local, contando con la plataforma de apoyo o coordinación de dos universidades públicas, la UNED y la Universidad Nacional (UNA). Se ha abordado el uso de terminología sobre GRD con las municipalidades, como parte de los procesos conducidos por esta mesa de trabajo (Flores & Sanchez, 2020).

3. Cruz Roja Costarricense- DINAGER

A través de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y Atención a Emergencias (DINAGER) y su Área de Resiliencia Comunitaria, la Cruz Roja Costarricense implementa iniciativas vinculadas a la gestión del riesgo de desastres, en las que tiene relación directa con los gobiernos locales y con los Comités Municipales de Emergencia. La riqueza de estos proyectos reside en que la implementación es coordinada con otros socios estratégicos como: La Federación Internacional de Cruz Roja, Ministerio de Educación, Visión Mundial y otras organizaciones e instituciones, involucrando a las comunidades en procesos de formación y aprendizaje que abordan la visión integral de la gestión del riesgo de desastres, desde la prevención hasta la atención de emergencias y la recuperación.

Gracias a estos proyectos e iniciativas se logra sensibilizar y capacitar sobre la utilización de conceptos básicos vinculados a la reducción de riesgos en las comunidades más vulnerables, incluidos los municipios de Guanacaste y Limón que comprende el proyecto Alianza Zúrich. El abordaje de estos conceptos se enfoque en la aplicación práctica de acciones que permitan prevenir, reducir, transferir, enfrentar y recuperarse de las amenazas que se presentan recurrentemente en estas comunidades.

Por lo mencionado anteriormente, se torna de vital importancia el contar con conceptos normalizados que faciliten un lenguaje común entre las instituciones y organizaciones que implementan proyectos vinculados a la gestión de riesgos en Costa Rica. Este tema representa las bases teóricas y prácticas que permiten una comprensión de los riesgos y vulnerabilidades, lo cual facilita la intervención por medio de acciones que logren generar procesos de cambio para la reducción de los riesgos presentes en los territorios.

C. Terminología actualizada en el Decreto Ejecutivo (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020).

En su artículo 2, el Decreto en mención contempla una amplia cantidad de conceptos actualizados, que incluyen terminología sobre protección de infraestructura ante desastres. Los términos son: adaptación, amenaza, amenazas hidrometeorológicas y marinas, amenaza geológica o geofísica, amenaza antropogénica, capacidad adaptativa, cambio climático, ciclo de vida del proyecto, daño, evaluación del riesgo a desastres, exposición, gestión del riesgo, infraestructura pública, infraestructura pública convencional, infraestructura pública crítica, infraestructura pública vital, infraestructura resiliente, infraestructura verde, inversión pública, multi-amenaza, obras de mitigación, pérdida, proyecto de inversión, resiliencia, riesgo, servicio climático, servicios ecosistémicos, variabilidad climática, vulnerabilidad.

Se debe incidir y promocionar en los gobiernos municipales el conocimiento y la aplicación de conceptos normalizados sobre gestión de riesgo de desastres, que facilite a las municipalidades comprender, sobre la base de información validada, las amenazas, vulnerabilidades y riesgos que afectan los diferentes cantones.

La abogacía contempla acciones como: promocionar, influenciar, sensibilizar sobre la aplicación de conceptos normalizados de gestión del riesgo de desastres más allá de los términos de: amenaza, vulnerabilidad y riesgo, tomando en cuenta que dentro de los criterios de ordenamiento territorial se debe considerar el equilibrio entre asentamientos humanos a nivel local, sus condiciones ambientales y la infraestructura existente, y esto amplía una serie de criterios y principios que deben ser comprendidos y aplicados.

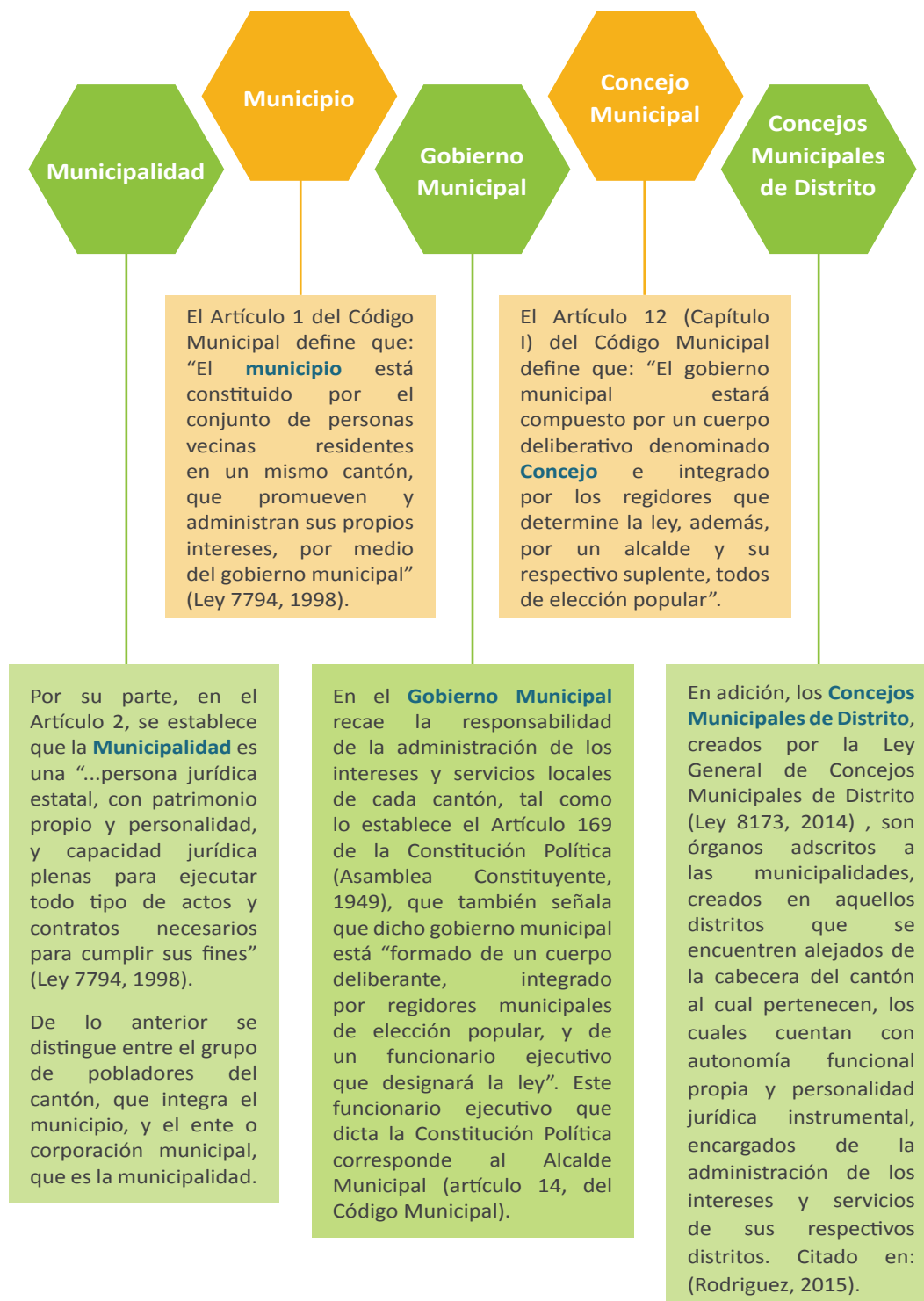


Aspecto a evaluar	Habilidad para lograr las metas
Análisis	La Cruz Roja Costarricense tiene representatividad a nivel regional -local, con participación en los Comités Municipales de Emergencia, implementa proyectos de GRD y coordina diferentes acciones a nivel municipal, por lo que se anticipa su capacidad institucional para abogar por la aplicación de conceptos normalizados sobre GRD en las municipalidades.
Aspecto a evaluar	Interés del Objetivo (persona/organización)
Análisis	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.
Aspecto a evaluar	Relevancia del tema
Análisis	El tema de incidencia es relevante porque: - 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. El conocimiento, comprensión y aplicación de conceptos sobre gestión del riesgo favorecerá la toma de decisiones sobre ordenamiento territorial, las gestiones para la incorporación de medidas de resiliencia en la infraestructura pública y la toma de decisiones técnicas y administrativas que tendrán injerencia en la población. - Existe el asidero legal que sustenta la aplicación de conceptos normalizados vinculados a la GRD, ya que recientemente se ha actualizado en normativa vinculada a infraestructura pública y ordenamiento territorial, un conjunto de términos sobre gestión del riesgo de desastres, ordenamiento territorial y resiliencia, que fueron consultados con la CNE, consensuados y validados interinstitucionalmente y que se plasman en el Decreto Ejecutivo (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020).

3. Entorno externo

Para abogar por e “**Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón**” (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”.

La academia,

a través de diferentes programas de las principales universidades estatales, que tienen entre su oferta formativa las maestrías en GRD e ingenierías vinculadas a la temática. Se citan: Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Central de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia.

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)

En su Artículo 4, la ley N° 8488 “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, del 11 de enero de 2006 lista los siguientes términos:

- **Actividad extraordinaria:** actividad que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias deberá efectuar frente a un estado de emergencia; para ello, se utiliza procedimientos excepcionales, expeditos y simplificados, dentro del régimen de administración y disposición de fondos y bienes.
- **Riesgo:** probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.
- **Estado de emergencia:** declaración del Poder Ejecutivo, vía decreto ejecutivo, con fundamento en un estado de necesidad y urgencia, ocasionado por circunstancias de guerra, conmoción interna y calamidad pública. Esta declaratoria permite gestionar, por la vía de excepción, las acciones y la asignación de los recursos necesarios para atender la emergencia, de conformidad con el artículo 180 de la Constitución Política.
- **Amenaza:** peligro latente representado por la posible ocurrencia de un fenómeno peligroso, de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre, capaz de producir efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios públicos y el ambiente.
- **Desastre:** situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud en la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente.
- **Emergencia:** estado de crisis provocado por el desastre y basado en la magnitud de los daños y las pérdidas. Es un estado de necesidad y urgencia, que obliga a tomar acciones inmediatas con el fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de los afectados. Puede ser manejada en tres fases progresivas: respuesta, rehabilitación y reconstrucción; se extiende en el tiempo hasta que se logre controlar definitivamente la situación.

- **Gestión del riesgo:** proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.
- **Mitigación:** aplicación de medidas para reducir el impacto negativo que provoca un suceso de origen natural, humano o tecnológico.
- **Multiamenaza:** combinación de dos o más factores de amenaza, manifestados de manera aislada, simultánea o por reacción en cadena, para producir un suceso disparador de un desastre.
- **Peligro inminente:** probabilidad irrefutable, por evidencia comprobada por una inspección de campo o por observaciones y estudios técnicos y científicos, de que ocurrirá una emergencia en un plazo predecible, de no tomarse medidas correctivas de control o mitigación.
- **Preparación:** conjunto de actividades y medidas tomadas previamente, para asegurar una respuesta anticipada y efectiva ante el impacto negativo de un suceso. Incluye, entre otras medidas: la emisión de alertas y el traslado temporal de personas y bienes de una localidad amenazada.
- **Prevención:** toda acción orientada a evitar que los sucesos negativos se conviertan en desastres. Procura el control de los elementos conformantes del riesgo, por lo que, por una parte, las acciones se orientan al manejo de los factores de amenaza y, por otra, a los factores que determinan la condición de vulnerabilidad.
- **Reconstrucción:** medidas finales que procuran la recuperación del área afectada, la infraestructura y los sistemas de producción de bienes y servicios, entre otros. En general, son acciones que contribuyen a estabilizar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas afectadas por una emergencia.
- **Rehabilitación:** acciones orientadas a restablecer las líneas vitales (agua, vías de comunicación, telecomunicaciones, electricidad, entre otras), así como al saneamiento básico, la protección de la salud, la asistencia alimentaria, la reubicación temporal de personas y cualquier otra que contribuya a la recuperación de la autosuficiencia y estabilidad de la población y del área afectada por una emergencia.
- **Respuesta:** acciones inmediatas a la ocurrencia de una emergencia; procuran el control de una situación para salvaguardar obras y vidas, evitar daños mayores y estabilizar el área de la región impactada directamente por la emergencia.
- **Suceso:** forma específica de manifestación de una amenaza o multiamenaza, la cual, ligada a la vulnerabilidad de una población, a su infraestructura, sus actividades productivas y el ambiente, puede generar una situación de emergencia o desastre, en un espacio y tiempo definido.
- **Vulnerabilidad:** condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados –la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente– y la limitación de su capacidad para recuperarse.



B. Terminología de los Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020)

Estos lineamientos son la base para la aplicación de conceptos normalizados sobre GRD en las municipalidades. A continuación, se presenta la terminología recomendada para el nivel institucional municipal, plasmada en el Artículo 2. Para todos los efectos legales que se derivan de la aplicación de este Reglamento, debe entenderse por:

- **Adaptación:** acciones e intervenciones públicas de cara a los impactos probables de cambio climático, variabilidad climática y de otros orígenes, tendientes a reducir condiciones de vulnerabilidad, que permitan moderar daños, evitar pérdidas, aprovechar oportunidades para potenciar las condiciones de resiliencia de los sistemas económicos, sociales, ambientales, a escala regional, nacional y local de forma medible, reportable y verificable.
- **Amenaza:** suceso o circunstancia física, fenómeno natural o antropogénico que, en el caso de haber alcanzado o superado una intensidad específica, puede implicar la pérdida o daño a las vidas humanas, bienes sociales, económicos y ambientales.
- **Amenazas hidrometeorológicas y marinas:** son fenómenos de origen meteorológico e hidrológico. Cabe citar como ejemplo los ciclones tropicales (depresiones, tormentas y huracanes), ondas tropicales, frentes y empujes fríos, que inducen inundaciones, incluidas las crecidas repentinas, las mareas de tormentas y oleaje en las zonas costeras. También se consideran las sequías, las olas de calor y de frío.
- **Amenaza geológica o geofísica:** se origina en procesos internos y externos de a tierra. Algunos ejemplos son los terremotos, la actividad volcánica y los procesos geofísicos, como movimientos de masas, desprendimientos de tierra, desprendimientos de rocas, derrumbes en superficie y corrientes de lodo o detritos. Los factores hidrometeorológicos contribuyen de manera importante a algunos de estos procesos.

- **Amenaza antropogénica:** procedimientos peligrosos, fallos de infraestructuras, en la tecnología y en los procesos industriales o determinadas actividades humanas. Entre los ejemplos cabe citar la contaminación industrial, la radiación nuclear, los desechos tóxicos, las roturas de presas, oleoductos, los accidentes de medios de transporte, las explosiones en fábricas, los incendios y los derrames químicos. Los eventos tecnológicos también pueden surgir directamente como resultado de los efectos de un suceso debido a una amenaza natural.
- **Capacidad adaptativa:** habilidad y disposición de las personas y las organizaciones a realizar cambios en la infraestructura y los servicios, en los modelos funcionales y operativos que permiten la operación de estos, para lograr o fortalecer la respuesta y ajuste de los sistemas sociales, económicos y ambientales ante nuevos estímulos de demandas, necesidades, amenazas y oportunidades del entorno y el momento histórico.
- **Cambio climático:** cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima, observada durante períodos de tiempo comparables.
- **Ciclo de vida del proyecto:** el ciclo de vida de un proyecto consiste en el proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados en la formulación. El ciclo de vida de un proyecto está conformado por fases y estas a su vez por etapas. El conjunto de etapas para la administración de cualquier infraestructura pública integra la secuencia de: (i) pre – inversión, (ii) promoción, negociación y financiamiento, (iii) inversión o ejecución y (iv) operación o funcionamiento y mantenimiento. Para efectos del ejercicio práctico de la construcción, las etapas se resumen en: (i) Formulación y Diseño, (ii) Construcción, (iii) Operación, (iv) Mantenimiento y cierre.
- **Daño:** detrimento, perjuicio o menoscabo total o parcial de bienes físicos y servicios básicos en la zona afectada por un evento de emergencia o desastre.
- **Evaluación del riesgo a desastres:** enfoque cualitativo o cuantitativo y probabilístico para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres, mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de exposición y vulnerabilidad, que conjuntamente podrían causar pérdidas humanas y daños a los bienes, los servicios, los medios de vida y al ambiente del cual dependen.
- **Exposición:** influencia de una o varias amenazas en espacio y tiempo que podrían afectar negativamente a los servicios que brinda la infraestructura, a las personas, a los recursos ambientales, entre otros elementos con significado de valor tangible e intangible, medibles y ponderables.
- **Gestión del riesgo:** proceso mediante el cual se reducen las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.
- **Infraestructura pública:** conjunto de obras de infraestructura física, instalaciones, redes y otros activos como la infraestructura verde, en todas las formas de construcción que presten servicios al público en general. Ya sea ejecutada por un ente público de manera directa, por concesión u otras modalidades de contratación.

- **Infraestructura pública convencional:** conjunto de obras de infraestructura física, instalaciones, redes y otros activos, en todas las formas de construcción que presten servicios al público en general, que no se clasifican como infraestructura crítica, ni vital.
- **Infraestructura pública crítica:** conjunto de edificaciones, redes y sistema de transporte indispensables para preservar y mantener la soberanía nacional y el funcionamiento social-económico y la salud del país: carreteras, ferrocarriles con sus respectivos puentes, aeropuertos, puertos, puestos de fronteras, principales instalaciones de seguridad nacional (Fuerza Pública, Servicio Nacional de Guardacostas y Vigilancia Aérea), principales instalaciones de producción estratégica, almacenamiento y distribución para brindar los servicios esenciales de suministro de electricidad, telecomunicaciones, agua, hidrocarburos, las instalaciones de salud y asistencia alimentaria.
- **Infraestructura pública vital:** conjunto de estructuras físicas, instalaciones, redes y otros activos que proporcionan servicios indispensables y protección para el funcionamiento social y económico de una comunidad o sociedad. En el contexto de Costa Rica la infraestructura vital integra toda la infraestructura crítica y articula al sistema de transporte terrestre la red vial nacional y cantonal, el sistema carcelario, los edificios destinados a la prestación de servicios públicos de salud y educación, los sistemas de riego a cargo de SENARA, las obras de protección en terrenos inestables, márgenes y cauces de los cuerpos de agua, como son los ríos, quebradas, lagos, embalses y zonas marino costeras.
- **Infraestructura resiliente:** es aquella que se diseña, construye, opera con el debido mantenimiento, de manera que sea capaz de resistir las amenazas en todo su tiempo de vida útil, con ello garantiza la prestación y continuidad de los servicios para los cuales fue creada y contribuye a la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales.
- **Infraestructura verde:** es una red interconectada de cobertura verde o espacios azules que conservan las funciones y valores de los ecosistemas naturales y provee beneficios asociados a la población humana, como servicios esenciales para actividades productivas, regulación de la temperatura, conservación del recurso hídrico, rehabilitación de suelos, recuperación de paisajes, y, complementa o reemplaza obras de infraestructura gris.
- **Inversión pública:** conjunto de recursos de origen público, destinado a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar, como arte de las políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que proporcione la ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que faculte su identificación, ejecución y evaluación.
- **Multi amenaza:** combinación de dos o más factores de amenaza, manifestados de manera aislada, simultánea o por reacción en cadena, para producir un suceso disparador de un desastre.
- **Obras de mitigación:** aplicación de medidas para reducir el impacto negativo que provoca un suceso de origen natural, humano o tecnológico.
- **Pérdida:** impacto total determinado en la dimensión económica, compuesto de pérdidas económicas directas e indirectas. Implica el análisis econométrico de la forma cómo se manifiesta, en el mediano y largo plazo, la materialización de la amenaza y el impacto de los daños producidos sobre los flujos económicos, considerando aspectos como los costos directos de reposición de la obra.

- **Proyecto de inversión:** es el conjunto de procedimientos y actividades planificadas y relacionadas entre sí que permiten ejecutar una inversión pública y cuyos componentes están vinculados como una unidad funcional, el cual permite dar una solución integral a una necesidad o exigencia social, promover el desarrollo o mejorar la prestación de un servicio o actividad pública.
- **Resiliencia:** es la capacidad de los seres humanos y los sistemas naturales para adaptarse positivamente a situaciones adversas, superar las contingencias, recuperarse lo más pronto posible, preservando y restaurando las estructuras y funciones básicas y trascendiendo o superando su condición previa de vulnerabilidad.
- **Riesgo:** probabilidad de que se presenten daños y pérdidas, o consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.
- **Servicio Climático:** proceso para desarrollar protocolos y normas para el intercambio de datos climáticos tendientes a mejorar los productos de información y la prestación de servicios. Permite crear sistemáticamente capacidades en esas organizaciones de ámbito nacional cuando ellas lo necesiten, fomenta una más estrecha relación entre los investigadores y los proveedores y usuarios de información sobre el clima, con el fin de mejorar las técnicas y de ayudar a conseguir que todos los sectores sociales dispongan de la información adecuada para sus actividades cotidianas y de planificación a largo plazo". La información del clima es la estadística del tiempo, donde se evalúan los patrones de variación en temperatura, humedad, presión atmosférica, viento, precipitación y otras variables meteorológicas en una región dada sobre periodos largos de tiempo.
- **Servicios Eco sistémicos:** beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas: servicios de provisión (también conocidos como bienes) tales como alimentos y agua; servicios de protección ante eventos peligrosos y mitigación de impactos, como el control natural de la erosión, las inundaciones, los vientos, plagas, pestes, enfermedades; servicios de apoyo, tales como los ciclos de nutrientes que mantienen las condiciones para la vida en la Tierra.
- **Variabilidad climática:** variaciones del estado medio y otras características estadísticas (desviación típica, sucesos extremos) del clima en todas las escalas espaciales. La variabilidad puede deberse a procesos internos naturales del sistema climático (variabilidad interna) o a variaciones del forzamiento externo natural o antropogénico (variabilidad externa).
- **Vulnerabilidad:** condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados - la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente - y la limitación de su capacidad para recuperarse. Las metodologías de evaluación de riesgo presentan diversos criterios para el análisis de la vulnerabilidad; en algunos casos el análisis de la vulnerabilidad se limita a solo determinar la exposición y en otros casos la exposición se analiza de manera separada respecto de las otras variables de vulnerabilidad que son fragilidad y capacidades.

5. Mensaje de abogacía

Los insumos para establecer el mensaje de abogacía son:

Tema:

Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón

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 conozcan, comprendan y apliquen conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres, a fin de facilitar el desarrollo de su agenda de trabajo en GRD en el nivel local. Lo anterior, utilizando como base las definiciones y principios de los “Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública” (DE- Nº 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020).

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 institucional, incluido el municipal, en diferentes procesos formativos e informativos sobre gestión del riesgo de desastres, se ha tenido acceso a terminología proveniente de fuentes variadas o que requiere ser actualizada, con la correspondiente necesidad de aplicar conceptos normalizados que apoyen el desarrollo de la agenda de GRD de los gobiernos municipales.

Recientemente, se ha aprobado un Decreto Ejecutivo sobre “Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública”, que actualiza definiciones a fin de fortalecer medidas de resiliencia en infraestructura y en la comunidad, aspectos que deben ser considerados por la municipalidad para generar seguridad local frente a escenarios de multiamenaza, vulnerabilidades y riesgos históricamente contruidos en cada cantón.

Pensamos que la Cruz Roja Costarricense puede apoyarle para que, a partir de la oportunidad presentada por esta actualización de la normativa sobre GRD y resiliencia en infraestructura pública, en la que participaron diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, se conozcan, comprendan y apliquen los conceptos actualizados sobre GRD en una forma homogénea en los gobiernos municipales. Esto permitirá a su vez, contar con mejores herramientas para determinar y analizar las vulnerabilidades y riesgos en cada cantón”.

Pregunta:

¿Se reuniría con nosotros para analizar de qué manera como Cruz Roja Costarricense podemos promover y apoyar en este proceso de adopción, entendimiento y aplicación de conceptos normalizados sobre GRD, recientemente emitidos mediante Decreto Ejecutivo?

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 terminología normalizada sobre GRD, 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. Estos procesos han incorporado labores de formación de capacidades y difusión de conocimientos sobre la gestión del riesgo y la atención de emergencias.

Riesgos

Por otra parte, una lista de posibles riesgos para la “**Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón**”, es la siguiente, expresada según una valoración de probabilidades e impactos.

Tabla 2. 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)	2
	IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto)	2
	Promover las ventajas de adoptar conceptos normalizados sobre gestión de riesgo, que abordan la generación de resiliencia en la infraestructura y en la comunidad como elementos clave en el ordenamiento territorial. Ofrecer el apoyo de la CRC para sensibilizar, acompañar y difundir los conceptos actualizados mediante Decreto -Ejecutivo (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020).	
Riesgo	Diferentes iniciativas y fuentes de información proporcionando a las municipalidades conceptos diferentes a los del nuevo decreto ejecutivo	
	PROBABILIDAD (1: Baja – 4: Alta)	2
	IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto)	3
Acción para Reducir el Riesgo	Procurar la adecuada comunicación con socios clave de las municipalidades (donantes, cooperantes, implementadores de iniciativas y proyectos, academia, asociaciones, etc.) de cara a aplicar conceptos normalizados de GRD según la nueva actualización.	

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 conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres a fin de apoyar los procesos de GRD a nivel municipal.

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: aplicación de conceptos normalizados sobre gestión de riesgo de desastres.

Ilustración 1. Diagrama de influencia para promover la aplicación de conceptos normalizados sobre GRD



Para promover la aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres, actualizados en el (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020), 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 CNE juega un papel muy importante a través de su Unidad de Normalización y Asesoría, la cual deberá propiciar la difusión y aplicación de estos conceptos. Para ello se apoyará de diferentes socios estratégicos del SNGR, actores que implementan proyectos de GRD en el nivel local, la academia y también entidades como el IFAM o la UNGL.

También en la CNE, la Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR, apoya la implementación de la Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo, impulsa el desarrollo de la agenda de GR en las municipalidades, y además, forma parte del comité de consulta y coordinación del Proyecto Zúrich con la CRC, por lo que es necesario articular acciones conjuntas.

9. La oposición de la abogacía

Existen argumentos en contra y a favor para impulsar el tema N° 2 de abogacía legislativa:

“Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón”

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°2 de abogacía legislativa



10. Teoría del cambio para la abogacía

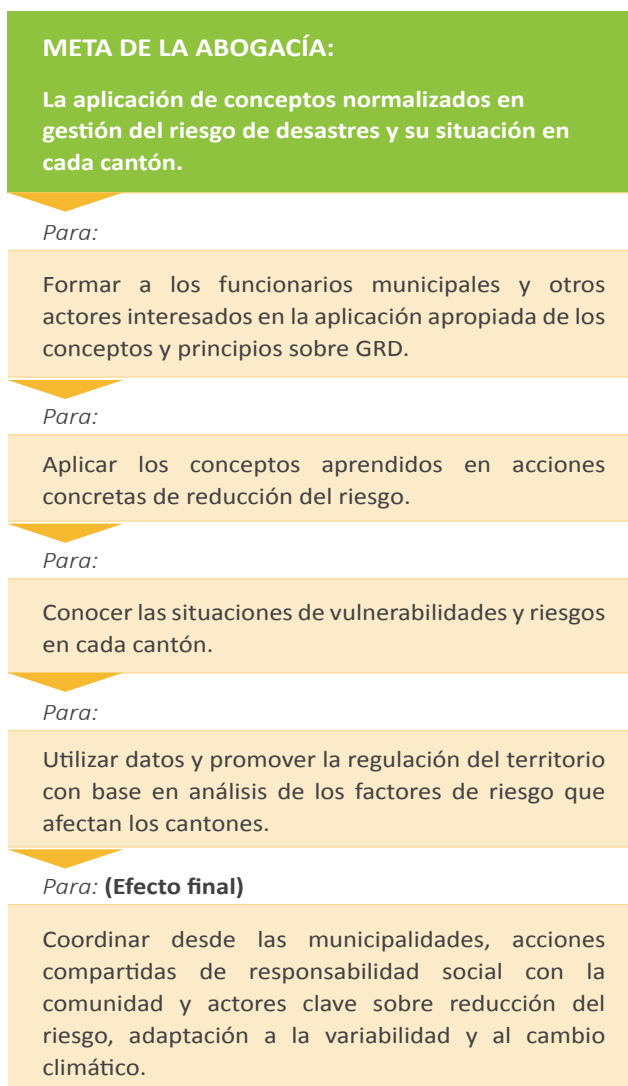
La teoría del cambio es un instrumento para fomentar y mantener el impulso de la abogacía.

Se inicia con el enunciado de la “meta” de la abogacía, que en este caso es la **“Aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo de desastres y su situación en cada cantón”**

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 para asegurar la adopción, comprensión y aplicación de conceptos normalizados sobre gestión del riesgo que favorezcan la toma de decisiones sobre la planificación del uso del territorio, las construcciones, el desarrollo de la obra pública, entre otros aspectos de la agenda de GRD de las municipalidades.

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 2021-2025 .

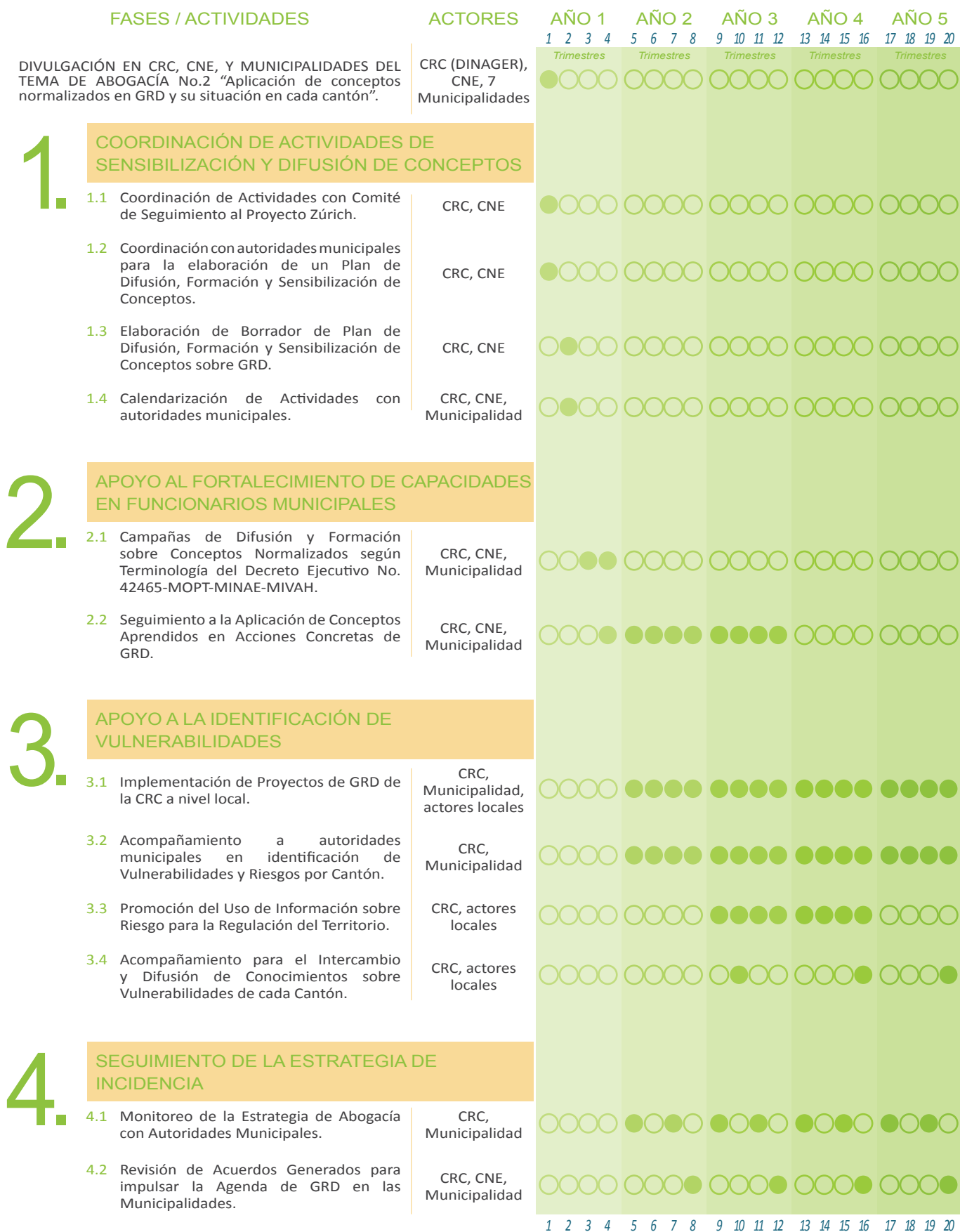
Por tanto, las acciones de incidencia en favor del fortalecimiento de capacidades de las municipalidades en materia de gestión del riesgo, encuentran su soporte en los compromisos que serán establecidos en este nuevo Plan Nacional, para los ámbitos de: 1-Reducción del riesgo, 2. Preparativos –respuesta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

¹ 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





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:

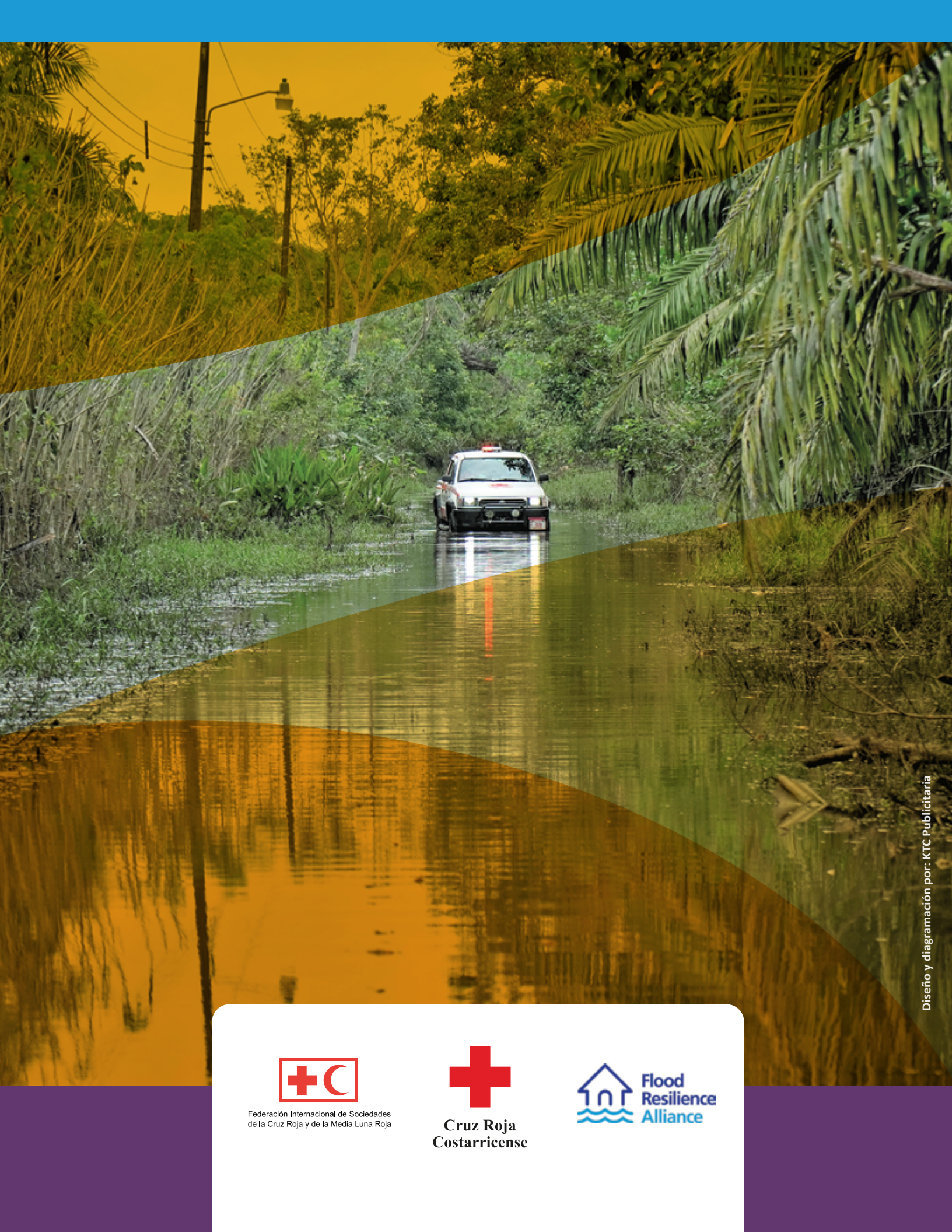
1. Evaluar la campaña de abogacía: para lo cual, de parte de la DINAGER se llevará un seguimiento al progreso de la hoja de ruta, una descripción de barreras, brechas u obstáculos encontrados y la solución propuesta.
2. Evaluar el impacto de la campaña en el ambiente de medios (divulgativos) y el apoyo 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-MINAE, 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.
- DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH. (2020). *Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública*.
- CNE. (2014). *Gestión Municipal del Riesgo de Desastres: normas y elementos básicos para su inclusión en el ordenamiento territorial con énfasis en prevención, control y regulación territorial*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, San José.
- Flores, M., & Sanchez, N. (2020). *Sistematización de experiencias: visibilización de procesos con las poblaciones interlocutoras (Democratizando experiencias de extensión universitaria)*. Universidad Nacional, Heredia.
- 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**

