

Estudio del Marco Jurídico de Costa Rica referente a la Reducción de Riesgo de Desastres ante Inundaciones

“Basado en la Lista de Verificación
sobre Derecho y Reducción de
Riesgo de Desastres de la IFRC”



Agradecimientos

Este Estudio ha sido elaborado por la unidad de Derecho Relativo a Desastres de la Federación Internacional (IFRC DL). La autora principal de este informe es la consultora Mónica Castillo. El asesoramiento técnico, la revisión y la edición fueron proporcionados por las responsables del proyecto de la Cruz Roja Costarricense, José Zúñiga Valencia, y de IFRC DL Sophie Teyssier, Coordinadora de Abogacía Legislativa de la IFRC, y Rebeca Muñoz, Oficial de Derecho Relativo a Desastres.

Especial agradecimiento 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. Se agradece sinceramente a cada uno de los involucrados en este trabajo, sin los cuales este Estudio no podría haberse preparado.

Se desea agradecer y reconocer al Proyecto Zurich Flood Resillience Alliance, cuyo apoyo financiero permitió la elaboración de este Estudio, en el marzo de la Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones (la Alianza).

SOBRE LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL Y SU UNIDAD DE DERECHO RELATIVO A DESASTRES (IFRC DL)

La IFRC y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen 20 años de experiencia en la prestación de asesoramiento técnico a los gobiernos para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres a través de leyes y políticas, y en el fomento de la capacidad de los interesados nacionales en materia de derecho relativo a los desastres. Hasta la fecha, hemos prestado apoyo a más de 40 países para fortalecer sus leyes sobre desastres y hemos llevado a cabo actividades de derecho de los desastres en más de 90 países.

IFRC DL también es líder en la realización de investigaciones y en el desarrollo de orientaciones innovadoras sobre las mejores prácticas nacionales. Ha elaborado cuatro documentos de orientación clave:

- las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales del socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial (comúnmente conocidas como Directrices IDRL)
- la lista de verificación sobre el derecho y reducción del riesgo de desastres (la lista de verificación de la RRD);
- la lista de verificación sobre el Derecho y la preparación y respuesta doméstica ante desastres (la lista de verificación DPR); y
- la Guía sobre Derecho, Preparación y Respuesta ante Emergencias de Salud Pública (versión piloto).

Los tres primeros documentos de orientación han sido refrendados por los Estados parte de los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mediante resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Las partes interesadas en el ámbito de los desastres los utilizan como punto de referencia para evaluar y fortalecer las leyes nacionales sobre desastres. El Derecho Relativo a Desastres de la IFRC también ha elaborado numerosas herramientas de aplicación para facilitar el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales.

El trabajo de IFRC DL es posible gracias al generoso apoyo de sus socios, entre los que se encuentran instituciones académicas, bufetes de abogados, autoridades gubernamentales y Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Si desea apoyar el trabajo de IFRC DL, póngase en contacto con disaster.law@ifrc.org

Para más información sobre IFRC DL, visite disasterlaw.ifrc.org/

CONTENIDO

Agradecimientos	2
Sobre la Federación Internacional y su unidad de derecho relativo a desastres (IFRC DL)	3
Resumen	6
Metodología	8
Abreviaturas	10
CAPÍTULO 1 - Contexto mundial y regional orientador sobre RRD	13
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	13
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	16
Acuerdo de París de la COP 21 de Cambio Climático	19
Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR)	20
CAPÍTULO 2 - Costa Rica: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	21
Impactos económicos de los desastres en el país	24
Limón	25
Guanacaste	25
CAPÍTULO 3 - Aplicación de la Lista de Verificación de la IFRC	27
Niveles considerados para el estudio de marcos normativos	29
Estructura para el análisis por Eje	30
Eje 1 - Ley sobre Reducción de Riesgo de Desastres	31
Eje 2 - Roles y responsabilidades en el marco de un SNGR	35
Eje 3 - Leyes sectoriales y su relación con la reducción de la vulnerabilidad	39
Eje 4 - Presupuesto para la Reducción de Riesgo de Desastres	51
Eje 5 - Análisis del riesgo en la planificación del desarrollo	55
Eje 6 - Procedimientos y responsabilidades para la alerta temprana	61
Eje 7 - Educación, formación y concientización sobre Reducción de Riesgo de Desastres	65
Eje 8 - Participación de actores relevantes en decisiones y actividades de RRD	69
Eje 9 - Consideraciones de género y atención de las poblaciones más vulnerables	75
Eje 10 - Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre RRD	83
CAPÍTULO 4 - La visión de las municipalidades	89
Recomendaciones	93
Bibliografía	96
ANEXO 1- Ejes y preguntas orientadoras de la Lista de Verificación	98
ANEXO 2 - Listado de Comités Asesores Técnicos en el marco del SNGR	103
ANEXO 3 - Instrumentos internacionales y nacionales para protección y garantía de poblaciones excluidas	104

Índice de Tablas

<i>Tabla 1.</i> Provincia de Limón: daños por fenómenos naturales por cantón y tipo de evento, 1988-2018. Dólares constantes de 2015	25
<i>Tabla 2.</i> Provincia de Guanacaste: daños por fenómenos naturales por cantón y tipo de evento, 1988-2018. Dólares constantes de 2015	25
<i>Tabla 3.</i> Costa Rica: Eventos Extremos Asociados al Clima Impactos en Infraestructura, Servicios y Producción, período 2005-2018 (pérdidas en dólares)	26
<i>Tabla 4.</i> Preguntas de la Lista de Verificación	28
<i>Tabla 5.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 1	32
<i>Tabla 6.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 2	36
<i>Tabla 7.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 3	40
<i>Tabla 8.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 4	52
<i>Tabla 9.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 5	56
<i>Tabla 10.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 6	62
<i>Tabla 11.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 7	66
<i>Tabla 12.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 8	70
<i>Tabla 13.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 9	76
<i>Tabla 14.</i> Instrumentos para el análisis del Eje 10	84
<i>Tabla 15.</i> Visión de las municipalidades de los cantones beneficiarios	90
<i>Tabla 16.</i> Instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica para protección de poblaciones excluidas	104
<i>Tabla 17.</i> Políticas públicas directamente relacionadas con poblaciones excluidas	105

Índice de Ilustraciones

<i>Ilustración 1.</i> Abordaje metodológico	8
<i>Ilustración 2.</i> Objetivos de Desarrollo Sostenible	15
<i>Ilustración 3.</i> Prioridades del Marco de Sendai	16
<i>Ilustración 4.</i> Orientaciones del Marco de Sendai sobre leyes y normativas en RRD	17
<i>Ilustración 5.</i> Las 7 metas del Marco de Sendai	18
<i>Ilustración 6.</i> SNGR e instancias de coordinación	23
<i>Ilustración 7.</i> Niveles para el análisis legal y normativo	29
<i>Ilustración 8.</i> Estructura de presentación del análisis de cada Eje	30



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

Resumen

El siguiente documento fue finalizado en diciembre de 2019 y describe los hallazgos de la Lista de Verificación sobre Derecho y Reducción de Riesgo de Desastres en Costa Rica (en adelante, Lista de Verificación), instrumento de la IFRC orientado a evaluar si la legislación nacional proporciona el mejor apoyo posible a la reducción del riesgo de desastres, tomando en consideración que existe un marco organizativo y de coordinación de actores provisto por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR).

Inicialmente se efectúa un análisis de los marcos globales y regionales que orientan las metas al 2030 sobre desarrollo sostenible, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, mismos que enfatizan en la urgencia de disminuir las pérdidas de vida, económicas, y de infraestructura a través de la prevención y el conocimiento de amenazas y vulnerabilidades que afectan el desarrollo integral de los pueblos en todas dimensiones.

A partir del contexto global y regional, se evalúan las 10 preguntas o ejes de la Lista de Verificación con respecto a la legislación costarricense que está en vigencia, no solamente sobre gestión del riesgo, sino también, la normativa vinculada a la planificación del desarrollo a nivel nacional, sectorial y de los gobiernos locales, que también aborda la disminución de la vulnerabilidad conforme a las competencias que les confiere la ley.

Para el desarrollo de este análisis se recibieron orientaciones de la DINAGER y otras áreas clave de la Cruz Roja Costarricense, de representantes de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias, y actores de diferentes sectores de gobierno.

Un aspecto fundamental de mencionar es que, si bien la Lista de Verificación no ha sido diseñada en forma específica para ser aplicada en la institucionalidad de los gobiernos locales, se desarrolló un trabajo de interlocución con las municipalidades de los 7 cantones beneficiarios del proyecto: Talamanca, Siquirres, Matina, Cañas, Bagaces, Santa Cruz

y Carrillo, por su condición de vulnerabilidad ante eventos como las inundaciones y la imperante necesidad de construir resiliencia, sobre la base de una información actualizada sobre riesgos potenciales y la debida coordinación interinstitucional y con la comunidad.

Se sostuvieron sesiones de trabajo con representantes de estas municipalidades, principalmente encargados de funciones de reducción del riesgo de desastres y de ordenamiento territorial, resaltándose la participación directa de varios alcaldes y vicealcaldes. Se analizó cada eje de la Lista de Verificación y se pudo obtener una visión de los gobiernos locales sobre la normativa vigente y la forma en que según la dinámica de las municipalidades se abordan los enunciados que señala la Lista. A partir de esta información se obtienen lecciones aprendidas hacia las cuales se puede enfocar en el 2020 la estrategia de incidencia del Proyecto Zúrich.

Se puede establecer que no hay eje de la Lista de Verificación que no sea abordado según la legislación costarricense vinculada a la reducción del riesgo de desastres, ya sea directa o indirectamente, en varias situaciones la ley abre posibilidad de desarrollar procesos, aunque explícitamente no se mencionen. Sin embargo, en los hallazgos de este análisis se señalan situaciones de cumplimiento parcial y que, por ende, representan desafíos a futuro, no sólo en la actualización de la regulación vigente, sino en el monitoreo de su acatamiento hasta el nivel territorial y local.

El éxito de la mejora en la normativa y fundamentalmente, en la aplicación de la misma, reside en cómo a partir de las orientaciones de la ley, los diferentes integrantes del SNGR ejecutan los mandatos a través de otros instrumentos más operativos como: normas, directrices, procedimientos y protocolos.

Otro desafío encontrado es la coordinación interinstitucional requerida hasta el nivel comunal para aspectos de prevención y gestión prospectiva del riesgo, debido a que la mayoría de las experiencias compartidas, al menos por parte de las municipalidades, se enmarcan en momentos de atención de las emergencias y la reconstrucción.

Metodología

Para el desarrollo de este análisis se utilizó como metodología principal el análisis cualitativo, según tres técnicas principales:

1. **Sesiones de consulta para recibir orientaciones sobre actores a consultar**, validar la normativa a estudiar según cada eje de la Lista de Verificación, enfocar las preguntas hacia los diferentes actores y recibir retroalimentación conforme se fue presentando información parcial de los avances del proceso.
2. **Orientaciones específicas de actores clave**, sugeridos por la DINAGER, entre ellos, miembros de la CNE, especialistas en gestión del riesgo y de la Cruz Roja. Este tipo de entrevistas fue de carácter informal (sin formatos de llenado), con posibilidad a que los interlocutores ampliaran sobre sus respuestas.
3. **Revisión y estudio documental**, que comprendió la revisión de al menos 30 instrumentos normativos tanto globales, regionales (región SICA) y nacionales. Durante todo el período de estudio se fue validando con la contraparte la información que se encontraba en revisión. Para cada instrumento analizado se revisó su pertinencia con el objetivo de la Lista de Verificación, su vigencia y sus disposiciones fundamentales sobre la temática en estudio.

En la siguiente figura se muestran las fechas de las reuniones de consulta, mismas que fueron insumo para el trabajo de acopio de información y análisis, para llegar al documento consolidado que además de los hallazgos por cada Eje, exponen desafíos y recomendaciones que deberán ser consideradas para las etapas siguientes de implementación del Proyecto Zúrich.

Ilustración 1. Abordaje metodológico



Esquema adaptado de: Botero, C. M.; Arrizabalaga, M.; Milanés, C. & Vivas, O. (2017)



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

Abreviaturas

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
CEPRENAC	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
IFRC	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



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

CAPÍTULO 1

Contexto mundial y regional orientador sobre RRD

Los principales marcos globales e instrumentos regionales en materia de desarrollo sostenible y reducción del riesgo de desastres plantean prioridades y metas al 2030 vinculadas a disminuir las vulnerabilidades, las pérdidas de vida, económicas y de infraestructura, adoptar medidas urgentes contra los efectos del cambio climático y fortalecer la protección y resiliencia en todos los niveles, con adecuados mecanismos de gobernanza. A partir de estos propósitos, la gestión del riesgo se convierte en un concepto integral del desarrollo con aspiración a proporcionar un ambiente seguro y sustentable.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, consistiendo en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia; centrado en la erradicación de la pobreza para asegurar desarrollo sostenible.

Propone 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Ilustración 2. **Objetivos de Desarrollo Sostenible**

OBJETIVO 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

OBJETIVO 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

OBJETIVO 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

OBJETIVO 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

OBJETIVO 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

OBJETIVO 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

OBJETIVO 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

OBJETIVO 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

OBJETIVO 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

OBJETIVO 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

OBJETIVO 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

OBJETIVO 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*.

OBJETIVO 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

OBJETIVO 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

OBJETIVO 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

OBJETIVO 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015)

En el modelo de desarrollo existen factores subyacentes que propician que los desastres ocurran. Por tanto, la reducción de riesgo de desastres contribuye transversalmente a aplicar las medidas relativas a los 17 ODS. Se requiere construir un desarrollo seguro, resiliente, así como de recuperación de buenas prácticas y es por eso por lo que la reducción del riesgo de desastres se encuentra presente como una medida para coadyuvar en el cumplimiento de la mayoría de los objetivos y las metas de la Agenda 2030. Recíprocamente, el desarrollo sostenible contribuye a reducir el riesgo de desastres y sus daños y pérdidas asociados.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

Pretende lograr el siguiente resultado al 2030: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.”

Para alcanzar el resultado previsto, el Marco plantea cumplir el siguiente objetivo: “Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”.

Este Marco de Acción define cuatro prioridades de acción para el ámbito internacional y para los ámbitos nacionales.

Ilustración 3. Prioridades del Marco de Sendai



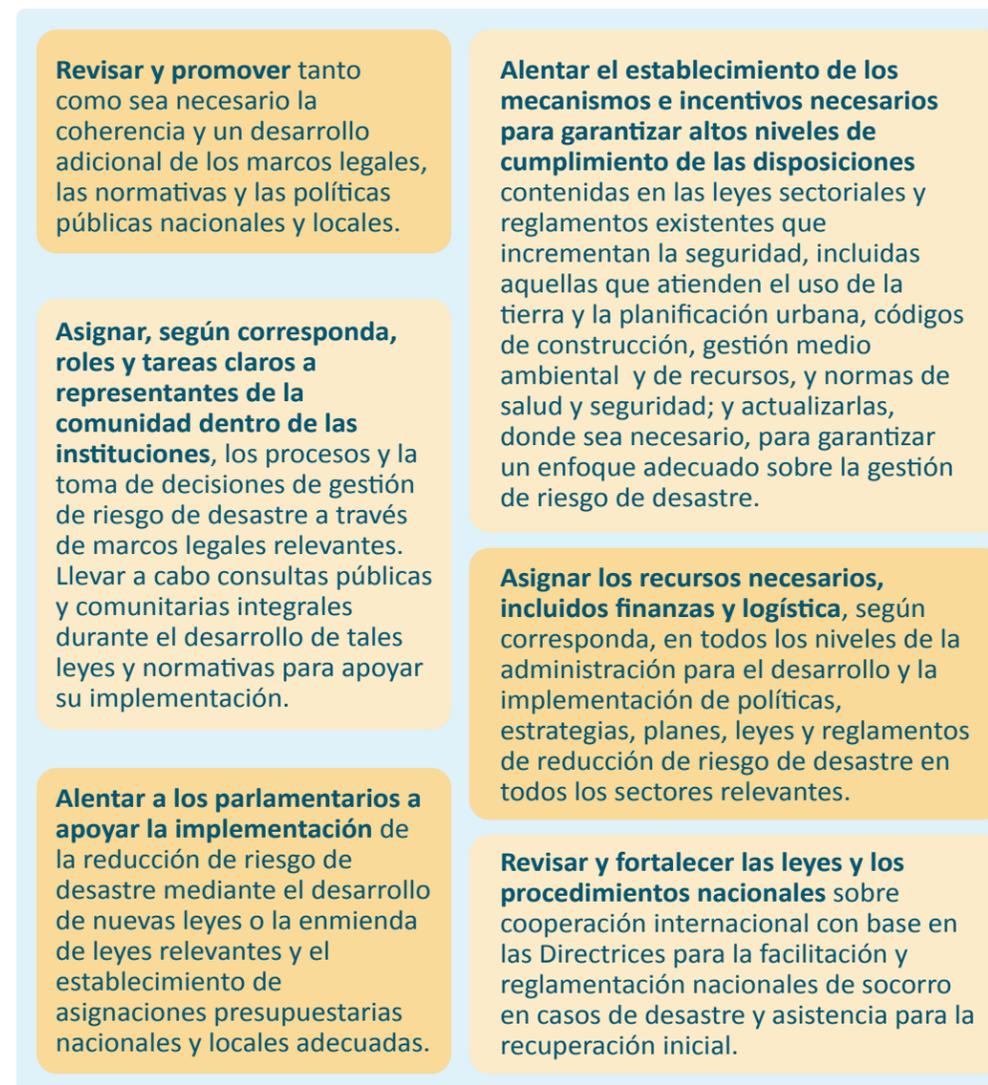
Fuente: Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

En la **prioridad I** se aborda la comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones: vulnerabilidad, capacidad, exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.

En la **prioridad II** se resalta el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación, con una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres, garantizada por una coordinación entre sectores y actores pertinentes.

Según este Marco de Acción, una base para la gobernanza es mejorar las leyes y normativas relevantes, directa o indirectamente vinculadas a RRD, de ahí que la Lista de Verificación descansa en estas disposiciones globales, que entre otros aspectos proponen lo siguiente:

Ilustración 4. Orientaciones del Marco de Sendai sobre leyes y normativas en RRD



Fuente: (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015)

Por su parte, la **prioridad III** referida a invertir en la reducción del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente, establece la necesidad de: “Asignar los recursos necesarios, incluidos recursos financieros y logísticos, como corresponda, a todos los niveles de la administración para desarrollar y poner en práctica estrategias, políticas, planes, leyes y reglamentos para la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores pertinentes” (Numeral 30, literal a.)

La **prioridad IV** plantea aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

El Marco de Sendai tiene 7 metas globales, cuatro referidas a reducir el impacto de los fenómenos sobre la mortalidad, la afectación humana, las pérdidas y los daños en infraestructura vital. Las siguientes tres metas se enfocan en mejorar condiciones en cuanto a: instrumentos de los países sobre RRD; apoyo de la cooperación internacional; y sistemas de alerta y vigilancia, así como evaluaciones de riesgo de desastres a disposición de la sociedad.

Ilustración 5. Las 7 metas del Marco de Sendai

1. **Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030**, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.
2. **Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030**, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.
3. **Reducir las pérdidas económicas** causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030.
4. **Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos**, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030.
5. **Incrementar considerablemente el número de países** que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.
6. **Mejorar considerablemente la cooperación internacional** para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030.
7. **Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana** sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030.



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

Acuerdo de París de la COP 21 de Cambio Climático

Aprobado el 12 de diciembre de 2015, el acuerdo se suscribió en la Conferencia de las Partes (COP21) de París en diciembre de 2015, en donde, después de 20 años de negociaciones, 195 países acordaron limitar el calentamiento global en dos grados centígrados con respecto a la era preindustrial. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

El Acuerdo acoge la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular, su objetivo 13: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, así también el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

En su Artículo 8, el Acuerdo de París señala: “1. Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños.

Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR)

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) condujo un proceso intersectorial para armonizar y alinear, conforme a los lineamientos del Marco de Sendai, la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR), a fin de contar con un instrumento orientador de las acciones de gestión integral de riesgo de desastres en la región y para cada uno de los países, de manera que se puedan prevenir, reducir y fortalecer la resiliencia ante los efectos que los desastres ocasionan en la Región Centroamericana.

El desafío fundamental al que pretende responder la PCGIR al 2030 es generar en las presentes y las futuras generaciones, una Región Resiliente en armonía con el ambiente para el pleno desarrollo de la vida, reduciendo la pobreza y las desigualdades, y así avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con una perspectiva holística, integradora y multidimensional (CEPREDENAC/SICA, 2017).

1. Reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible
2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad
3. Gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático
4. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza
5. Gestión de los desastres y recuperación

En relación con leyes y normativa en RRD, la PCGIR plantea lo siguiente:

- La armonización de políticas, estrategias, normativas en reducción del riesgo de desastres, gestión ambiental y adaptación al cambio climático (eje articulador C).
- El desarrollo de lineamientos para la inclusión del enfoque de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en las políticas y planes de asentamientos humanos y desarrollo territorial, con base en las normativas y regulaciones existentes en cada país de la región (eje articulador D).
- La aplicación de códigos y normativas en la etapa post desastre, a fin de promover la resiliencia y fortalecer el desarrollo físico, económico y social (eje articulador E).



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

CAPÍTULO 2

Costa Rica: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

El Sistema de Gestión del Riesgo (SGNR) está definido según la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, 2006), como un modelo de gestión que comprende la articulación integral, organizada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil y organizada (Artículo 6).

Su propósito es la promoción y ejecución de los lineamientos de política pública que permiten tanto al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo. En ese sentido, el SNGR es un instrumento que por ley apoya el cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo (Artículo 5); el otro instrumento que apoya la implementación de la Política es el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (Artículo 7).

La Ley 8488 establece la estructura de coordinación y conducción del SNGR en los siguientes componentes (CNE, 2015):

1. El rol de rectoría de la CNE, como instancia que tiene la responsabilidad de “articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia”. De igual modo, la institución debe “promover, organizar, dirigir y coordinar, ...las asignaciones requeridas para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y sus componentes e instrumentos”, gestión que debe realizar en consulta permanente con los órganos y entes integrados al proceso (Artículo 10, a.). Por su parte, le corresponde

a la Junta Directiva de la CNE la atribución de “Dictar las políticas generales para la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, las cuales estarán expresadas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, de conformidad con la política y los instrumentos que esta Ley define en su capítulo II”. (Artículo 18, a.) (CNE, 2015).

2. Los subsistemas, entendidos como sistemas de menor nivel, se establecen según tres ámbitos de gestión que orientan la programación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, mediante la estructura de procesos o programas que operan de manera independiente respecto de los otros, para facilitar su conducción, ejecución y evaluación (CNE, 2015).

Conforme lo indica la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, los subsistemas del SNGR son:

- Subsistema de reducción del riesgo.
- Subsistema de preparativos y respuesta para desastres.
- Subsistema de recuperación ante desastres.

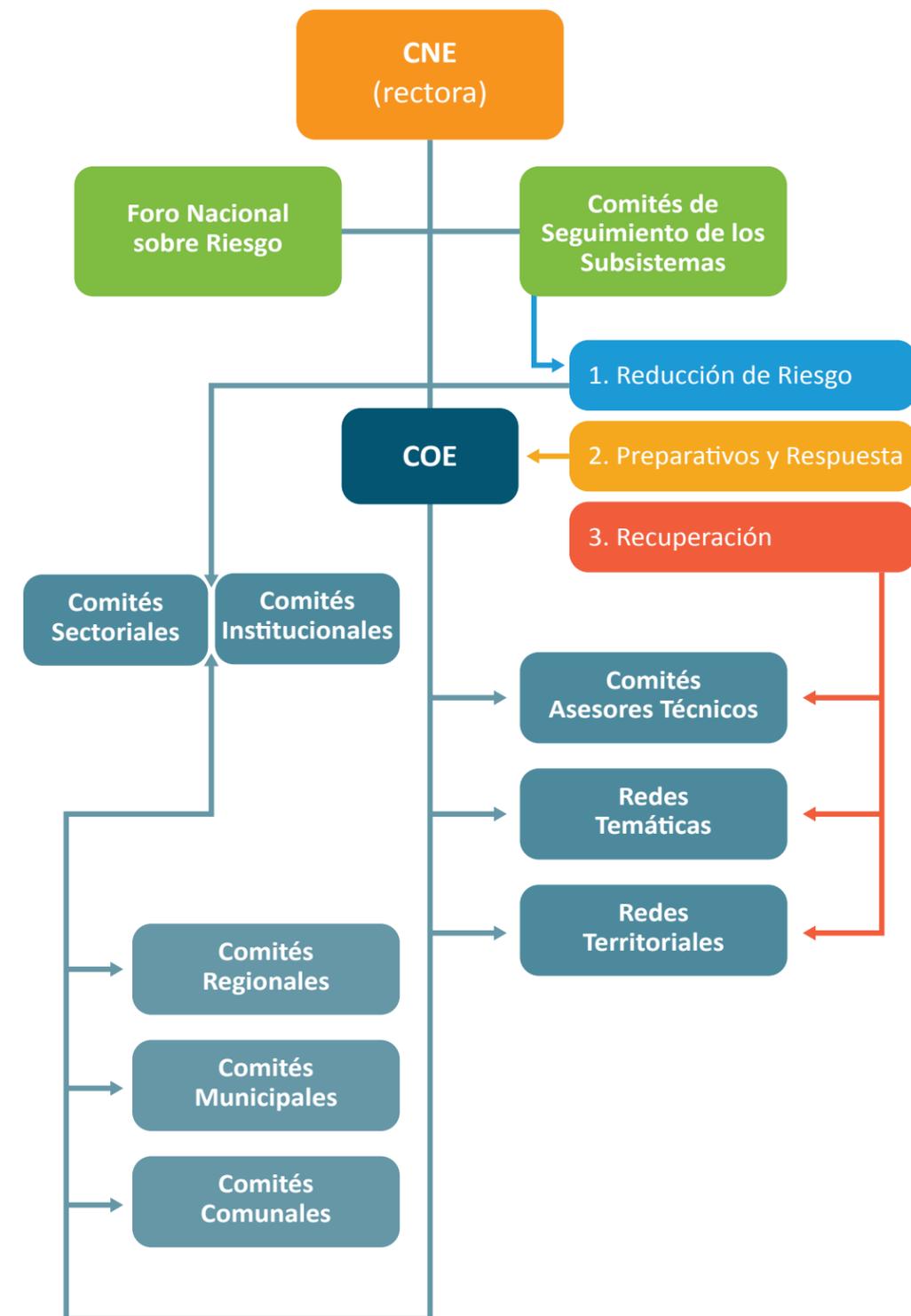
3. Los comités de seguimiento a los subsistemas: según Artículo 10, f. de la Ley 8488 son la “instancia de coordinación encargada del seguimiento de los programas que conforman cada uno de los subsistemas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. La representación institucional en cada comité es definida por la Junta Directiva de la CNE, en un número que no puede exceder de cinco personas, por parte de instituciones afines a los programas que son parte de cada subsistema. En el caso del Subsistema de Preparativos y Respuesta, la instancia responsable de la coordinación será el Centro de Operaciones de Emergencia”.

4. Foro nacional sobre gestión del riesgo: definida por la Ley como la “Instancia de seguimiento de la política de gestión del riesgo”. El Foro es convocado por la CNE una vez al año y reúne a los integrantes de todas las instancias de coordinación descritas por la Ley. En él la CNE presenta un informe de lo actuado por medio del SNGR, para cumplir los fines de esta Ley. Por medio del abordaje de los temas relevantes, los participantes deben discutir y proponer cursos de acción para el avance de la política. Las propuestas deben ser consideradas en el proceso de planificación estratégica de la CNE, como la base para definir sus acciones en el seguimiento del Sistema.

5. Otras instancias de seguimiento a la Política Nacional de Gestión del Riesgo y que se articulan a los subsistemas según corresponda, operan en los ámbitos sectorial, institucional y territorial, así como a nivel asesor y temático, según se indica:

- Comités sectoriales de gestión del riesgo
- Comités institucionales para la gestión del riesgo
- Comités regionales, municipales y comunales de emergencia
- Comités asesores técnicos
- Redes temáticas – territoriales

Ilustración 6. SNGR e instancias de coordinación



Fuente: Picado, C. 2018, CNE.



Impactos económicos de los desastres en el país

Los marcos globales y regionales vinculados al desarrollo sostenible y a la reducción del riesgo de desastres, así como los instrumentos nacionales, tienen un destacado enfoque en desarrollar acciones para reducir 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 presenta, para el caso concreto de las provincias y cantones beneficiarios del proyecto Zúrich, 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 2018¹. 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)².

¹ Expresados en dólares constantes del 2015
² Para efectos de la recopilación efectuada por MIDEPLAN/MAG, los fenómenos hidrometeorológicos se componen de la suma de daños ocasionados por sequías y lluvias intensas: (sequías + lluvias intensas).

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

CANTÓN	Sismos	Lluvias intensas	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 66.

Por otra parte, se está contabilizando el impacto económico de los desastres en sectores del desarrollo del país, como puede observarse en la estadística recopilada del año 2005 al 2018.

Tabla 3. Costa Rica: Eventos Extremos Asociados al Clima Impactos en Infraestructura, Servicios y Producción, período 2005-2018 (pérdidas en dólares)

SECTOR	MONTO EN DOLARES	PORCENTAJE
Infraestructura Vial	\$1.832.364.462,92	
Carreteras	\$751.144.920,26	66%
Puentes	\$575.890.587,00	
Alcantarillas y Vados	\$505.328.955,65	
Ríos y quebradas	\$121.019.241,90	4%
Agropecuario	\$71.228.941,02	3%
Vivienda	\$102.257.004,87	4%
Obras correctivas	\$79.963.136,54	3%
Primer impacto	\$64.619.934,16	2%
Sistemas de agua	\$28.022.495,76	1%
Aeródromos	\$171.230.919,77	6%
Edificios públicos	\$7.791.989,14	0%
Centros educativos	\$208.257.993,53	7%
Actividad empresarial	\$744.046,38	0%
Sistemas de riego	\$344.802,51	0%
Social	\$1.019.047,01	0%
Ferrovías	\$276.559,87	0%
Diversas	\$2.712.298,81	0%
Ambiente	\$17.260.658,32	1%
Sistemas eléctricos	\$8.903.858,72	0%
Sistemas de info-comunicaciones	\$3.911.367,81	0%
Energía (poliducto)	\$63.376.648,01	2%
TOTAL	\$2.785.305.407,05	100%

Fuente: Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, 2019.

De la tabla anterior se observa que, desde el punto de vista eminentemente económico, las mayores pérdidas generadas en el país por efecto de eventos climáticos se registran en el sector de infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y vados), lo cual ubica a este sector como crítico y por encima de otros sectores que el Marco de Sendai prioriza, como lo son salud y educación. Esto evidencia que, el criterio de impacto debido a las pérdidas económicas constituye una variable a analizar por cada país para establecer sus prioridades e intervenciones para reducir el riesgo de desastres.



Reunión Presentación proyecto en la Municipalidad de Cañas y Bagaces, Guanacaste. 2020

CAPÍTULO 3

Aplicación de la Lista de Verificación de la IFRC

La lista de verificación contiene 10 cuestionamientos sobre “Derecho y Reducción de Riesgo de Desastres”, que para efectos de este documento de análisis serán llamados Ejes, cada uno de los cuales se desagrega en un conjunto de preguntas orientadoras y una sugerencia de instrumentos normativos por consultar, según sea el tema que se está abordando.

En la siguiente tabla se muestran las preguntas generales de la Lista de Verificación, mismas que para efectos de sistematización del estudio, han sido definidas en forma resumida, según se expresa en la tabla. En el Anexo 1 se presentan las preguntas orientadoras por cada Eje de la Lista de Verificación.

Tabla 4. Preguntas de la Lista de Verificación

PREGUNTAS	NOMBRE RESUMIDO DEL EJE
1 ¿Cuenta usted con una ley especial para la gestión de riesgo de desastre que priorice la reducción de riesgo y esté adaptada al contexto su país?	Ley sobre Reducción del Riesgo de Desastres
2 ¿Sus leyes establecen roles y responsabilidades claras con respecto a la reducción de riesgo para todas las instituciones relevantes desde el nivel nacional hasta el nivel local?	Roles y responsabilidades en el marco de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo
3 ¿Sus leyes sectoriales relevantes incluyen disposiciones para incrementar la seguridad y reducir la vulnerabilidad?	Leyes sectoriales y reducción de la vulnerabilidad
4 ¿Sus leyes garantizan que se presupuesten recursos suficientes para la reducción de riesgo de desastre?	Presupuesto para la Reducción del Riesgo de Desastres
5 ¿Establecen sus leyes responsabilidades y procesos claros para evaluaciones de riesgo y garantizan que la información sea tomada en consideración en los procesos de desarrollo?	Análisis del riesgo en la planificación del desarrollo
6 ¿Sus leyes establecen procedimientos y responsabilidades claras para la alerta temprana?	Procedimientos y responsabilidades para la alerta temprana
7 ¿Sus leyes requieren educación, capacitación y generación de conciencia para la promoción de un enfoque de la sociedad en pleno hacia la reducción de riesgo de desastre?	Educación, formación y concientización sobre RRD
8 ¿Sus leyes garantizan la participación de todos los interesados relevantes, incluida la sociedad civil, el sector privado, instituciones científicas y la comunidad en las decisiones y actividades de reducción de riesgo de desastre?	Participación de actores relevantes en decisiones y actividades de RRD
9 ¿Sus leyes atienden de manera adecuada las consideraciones de género y las necesidades especiales de las categorías de personas particularmente vulnerables??	Consideraciones de género y atención de las poblaciones más vulnerables
10 ¿Cuenta con mecanismos adecuados para garantizar que se cumplan las responsabilidades y se protejan los derechos?	Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre RRD

A partir de estas indicaciones se procedió a efectuar una revisión documental y análisis normativo en diferentes niveles. También se procedió a realizar indagación e interlocución con actores, que permitió diagnosticar cómo las leyes, reglamentos y otros instrumentos nacionales y locales están apoyando la gobernanza de la reducción del riesgo de desastres y la generación de resiliencia, a fin de contribuir al cumplimiento de las metas nacionales en RRD, establecidas en la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

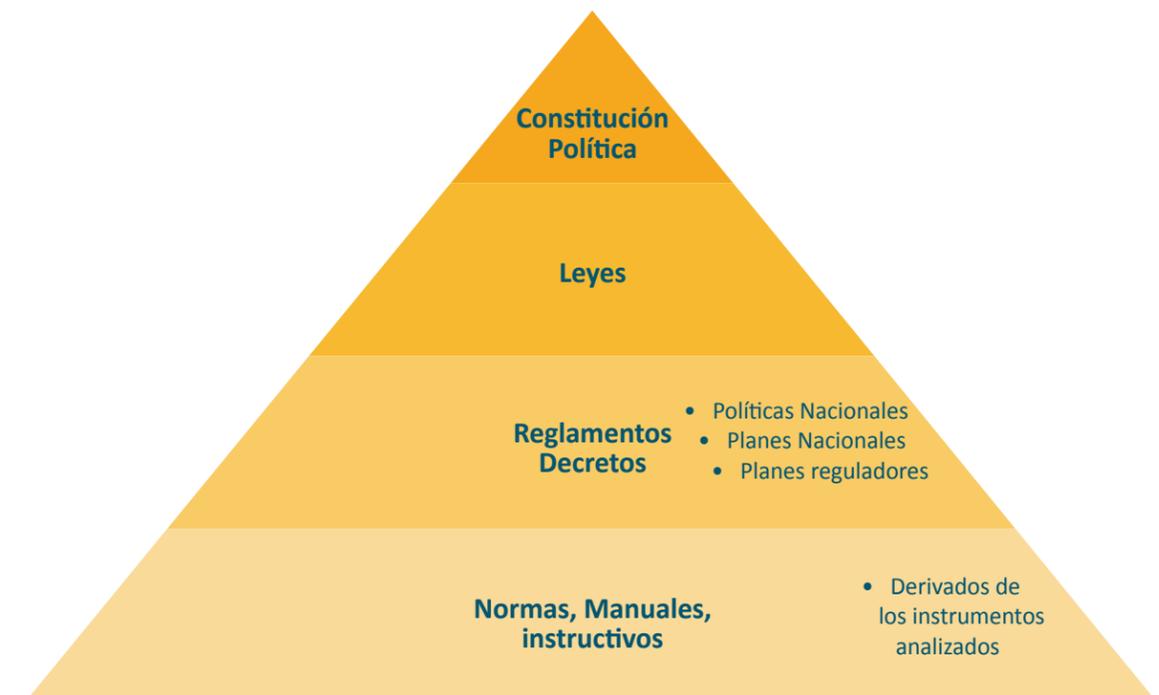
Niveles considerados para el estudio de marcos normativos

Como se explicó en el contexto, el estudio de la normativa sobre RRD tiene como cimientos, las orientaciones de los instrumentos globales y regionales, pero a nivel del análisis requerido en la Lista de verificación, se revisa para el país, lo siguiente:

A nivel país, se revisa lo siguiente: (Adaptado de: (Ley 6227, 1978)):

- La Constitución Política, en calidad de norma suprema de ordenamiento jurídico; las leyes y demás actos con valor de ley.
- Reglamentos de las leyes.
- Decretos del Poder Ejecutivo y aprobaciones de Juntas Directivas de Instituciones del Estado Costarricense.
- Normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas³.
- Manuales e instructivos⁴.

Ilustración 7. Niveles para el análisis legal y normativo



3 Con base en disponibilidad de información hecha pública u obtenida mediante interlocuciones.
4 Ídem

Estructura para el análisis por Eje

Según lo sugiere la Lista de Verificación, el análisis de la legislación y normativa en RRD debe permitir concluir cuáles son las fortalezas del marco legal, dónde se requiere un mayor enfoque en la implementación y qué otros instrumentos podrían ser formulados o revisados para su actualización.

En aras de plasmar estos hallazgos, se estructura para cada Eje, el siguiente esquema de análisis:

- Resumen: corresponde a una síntesis de la situación concreta identificada sobre el Eje (¿Se cumple lo descrito en el eje?, ¿En qué forma?)
- Instrumentos consultados: se citan los instrumentos analizados, tales como: leyes, reglamentos, estrategias, políticas, planes, normas, códigos.
- Discusión: comprende la descripción detallada de los hallazgos con base en las preguntas orientadoras de cada Eje (Anexo 1) y los instrumentos legales consultados. Del apartado de la discusión es donde se extraen los elementos para determinar los desafíos y recomendaciones.
- Retos encontrados.
- Recomendaciones.

La siguiente ilustración resume la estructura de análisis utilizada sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en los Ejes de la Lista de Verificación.

Ilustración 8. Estructura de presentación del análisis de cada Eje



Eje 1 Ley sobre Reducción de Riesgo de Desastres

PREGUNTA 1: ¿Cuenta usted con una ley especial para la gestión de riesgo de desastre que priorice la reducción de riesgo y esté adaptada al contexto su país?

Resumen

Costa Rica cuenta con una Ley específica para la gestión del riesgo de desastres, denominada Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, 2006), aprobada en octubre de 2005 y publicada el 06 de enero de 2006. Representa un “marco jurídico eficaz orientado a reducir las causas de los riesgos, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia”. Define e integra “los esfuerzos y las funciones del gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil, de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor”.

La ley tiene como finalidad “regular las acciones ordinarias para reducir las causas de las pérdidas de vidas, las consecuencias de las pérdidas de vidas, y las consecuencia sociales, económicas y ambientales inducidas por factores de riesgo de origen natural y antrópico, así como la actividad extraordinaria que el estado deberá efectuar en caso de emergencia, para los cuales se aplicará un régimen de excepción”.

Otros aspectos importantes de esta Ley es que define la Política Nacional de Gestión del Riesgo, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Así también, plantea la prevención como una responsabilidad de todo el Estado y asigna a la CNE el rol de rectoría en preparativos de emergencia y prevención.

Instrumentos consultados

Tabla 5. Instrumentos para el análisis del Eje 1

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ⁵	Fecha de creación
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
	Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	DE N° 34361-MP	21-11-2007
	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2018-2022 (PNDIP)	DE-N° 41848-MIDEPLAN	11/12/18
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N° 39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015
	Plan Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N° 041-03-2016	2/3/16

Discusión

1.1 Sobre los principios de la ley en reducción del riesgo de desastres

La Ley 8488 establece principios y prioridades clave que orientan el enfoque de la reducción del riesgo de desastres en el país. Su Artículo 2 define como finalidad de la Ley: “conferir un marco jurídico ágil y eficaz, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia”.

Dentro de las competencias que esta ley confiere a la CNE como instancia rectora en el país en RRD, se regulan las actividades ordinarias (Artículo 14) que el Estado Costarricense deberá desarrollar para reducir las causas de las pérdidas de vidas, consecuencias de las pérdidas de vida, sociales, económicas y ambientales inducidas por factores de riesgo de origen natural y antrópico. También se regula la actividad extraordinaria (Artículo 15) en caso de Declaratoria de Emergencia por parte del Estado.

1.2 Sobre las vinculaciones de la Ley con la institucionalidad

La Ley 8488 crea vínculos con todos los sectores del Estado Costarricense, los cuales forman parte de las instancias de coordinación del SNGR. Específicamente, en el Artículo 10.c) se establece un primer nivel de coordinación “Sectorial-Institucional” representado por instancias de coordinación de los sectores que conforman la estructura sectorial del Estado Costarricense, integrado por representantes de las instituciones que los conforman, nombrados por los jefes máximos de cada una de ellas. Son coordinados por el representante de la institución rectora.

1.3 Sobre las vinculaciones de la ley con leyes sectoriales

Directamente, la Ley 8488 no establece vínculos con alguna ley sectorial. Sin embargo, en el Artículo 10 establece mecanismos de coordinación con diferentes instancias, entre las que figuran los sectores que conforman la estructura sectorial del Estado Costarricense. En ese sentido, dicha ley crea vínculos con los sectores de desarrollo del país, que cuentan con sus propias leyes.

En el Artículo 17 de la Integración de la Junta Directiva de la CNE, la ley sí hace referencia a una composición sectorial de sus miembros: Ministerios de la Presidencia, Obras Públicas y Transportes, Hacienda, Seguridad Pública, Salud, Vivienda y Asentamientos Humanos, Ambiente y Energía, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Seguros, Cruz Roja. Es en esta instancia en donde 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).

Debe destacarse que en las principales leyes⁶ e instrumentos sectoriales y sus reglamentos y planes se refleja explícita o implícitamente, el carácter transversal de la RRD como un componente esencial del desarrollo, al considerarse en ellos, principios de protección de la vida de las personas, su integridad física, los bienes, los recursos y el ambiente, que podrían estar en riesgo en función de amenazas naturales o antropogénicas y vulnerabilidades específicas. La regulación inserta en estas leyes y reglamentos es fundamental para la RRD.

1.4 Sobre la medición del éxito en la gestión del riesgo como aspecto establecido en la ley

En cuanto a formas para medir el éxito y la implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres, la Ley 8488 no expresa directamente el mandato de efectuar este monitoreo. Sin embargo, hace imperativo el diseño y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo como Riesgo, “como instrumento de planificación estratégica que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte de los Subsistemas y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control” (Artículo 7). Este enfoque de trabajo de la planificación moderna abre espacio a la creación de metas, la medición y el seguimiento.

Adicionalmente, en su Artículo 8, la Ley obliga a considerar los contenidos y orientaciones del Plan Nacional de Gestión del Riesgo en la planificación de los órganos y entes del Estado. “...de tal modo que tanto la Política en su ámbito más conceptual, como el PNGR en su nivel más operativo e inmediato, son instrumentos de orientación estratégica a partir de los cuales, los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR) definen su accionar, de la misma forma que la CNE, en su rol de rectoría de la gestión del riesgo, está obligada a basarse en estos instrumentos para orientar en el periodo de vigencia de los instrumentos, las acciones del Sistema y la asesoría a todos los actores que son parte del mismo” (CNE, 2016).

Retos

Conforme a las preguntas de la Lista de Verificación para este eje, se concluye con suficientes argumentos, la existencia de una ley de riesgo de desastres robusta, vigente y en aplicación en Costa Rica. Sin embargo, a la luz de procesos que en el país se están desarrollando y que involucran a los diferentes actores del SNGR, es necesario actualizar esta ley.

La CNE como instancia rectora ha iniciado la conducción de un proceso de consulta intersectorial, interinstitucional y multiactoral, desde el nivel nacional hasta el local, a fin de recibir insumos para plantear modificaciones a la Ley 8488. Específicamente en el Foro Nacional sobre el Riesgo 2019, se consolidaron y presentaron los avances de las consultas previas en torno a modificaciones a la Ley.

El principal desafío es la formulación concreta de las modificaciones a la Ley y el proceso requerido para su aprobación a través de las instancias pertinentes. Del 2006 a la fecha se cuenta con un SNGR más consolidado, más maduro en conocimiento sobre el riesgo de desastres, y que tiene demandas mayores tanto a la CNE como hacia la necesidad de articular con diferentes sectores.

Recomendaciones

Dada la pertinencia entre el trabajo que está desarrollando la CNE en materia de la revisión del marco normativo en RRD y lo que el proyecto Zúrich plantea, es muy pertinente, articular esfuerzos para que ambas instituciones (CNE y CRC) produzcan un resultado que apoyará directamente al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en materia de actualización de los marcos legales.

Con esto se evitará la duplicación de esfuerzos por parte de ambas instituciones, y más bien se podrá trabajar colaborativamente en la generación de un producto integrado que aporte elementos para incidir en mejoras al contenido de la ley, los enfoques de su implementación, etc.



Eje 2 Roles y responsabilidades en el marco de un SNGR

PREGUNTA 2. ¿Sus leyes establecen roles y responsabilidades claras con respecto a la reducción de riesgo para todas las instituciones relevantes desde el nivel nacional hasta el nivel local?

Resumen

Ley 8488 establece una estructura de coordinación para la gestión del riesgo y la atención de emergencias que involucra a la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada.

Para ello, ordena el accionar y rol de los actores mencionados según las diferentes instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo: sectoriales, técnico operativas, regionales, municipales, cantonales, redes temáticas y territoriales, foro nacional de gestión del riesgo, comités de seguimiento a los subsistemas (Artículo 10).

Resalta el hecho de que, al nivel específico de los gobiernos locales, la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política, según lo establece el Artículo 4 de la Ley 7794. Desde este marco de competencias, también coordina, a través del alcalde municipal, el Comité Municipal de Emergencia (CME) del cantón respectivo.

Lo que se debe asegurar es que, con esta estructura definida, los actores respondan activa y coordinadamente para incidir en la gestión del riesgo desde el ámbito específico de sus competencias, desde el nivel nacional hasta el territorial y local.

Instrumentos consultados

Tabla 6. Instrumentos para el análisis del Eje 2

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ⁷	Fecha de creación
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
Ley 7794	Código Municipal		30-11-1998
	Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	DE-N° 39681-MP	13-11-2017

Discusión

2.1 Sobre la existencia de una instancia rectora en RRD

En cuanto a la existencia de un órgano rector en reducción del riesgo de desastres en el país, los Artículos 13 y 14 de la Ley 8488 hacen referencia a la creación y competencias de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). El Artículo 13 la define como “órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio.” En el Artículo 14 se establece que la CNE es la “entidad rectora en prevención de riesgos y preparativos para atender situaciones de emergencia. Las competencias de la CNE están detalladas en los literales a) al m) de dicho artículo. Por su parte, el Artículo 15 define las competencias extraordinarias de la Comisión.

2.2 Sobre la cooperación entre instituciones

En relación a la articulación requerida para coordinar la política nacional sobre gestión del riesgo, el Artículo 2 de la Ley 8488: “Finalidad”, hace referencia explícita al propósito de definir e integrar los esfuerzos y las funciones del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, que participen en la prevención y la atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito. Esta conformación de actores funciona en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), entendido como: “la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada”.

⁷ De reglamentos, políticas, planes, normas

2.3 Sobre la articulación entre sectores y la existencia de un comité específico para atención de la fase de respuesta ante emergencias

En el Artículo 10 se detallan las instancias de coordinación en las que se estructura el SNGR:

- Sectorial-Institucional. Abarca los Comités Institucionales para la Gestión del Riesgo (instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los Gobiernos Locales y el sector privado).
- Técnico Operativas: Incluye al Centro de Operaciones de Emergencias (COE) y a los Comités Asesores Técnicos (CAT).
 - El COE es la instancia permanente de coordinación, adscrita a la CNE que reúne a nivel nacional a todas las instituciones públicas y organismos no gubernamentales que trabajan, preparan y ejecutan procedimientos para atender la fase de primera respuesta a la emergencia. El COE se reúne mensualmente, tiene una agenda establecida y es coordinado por la CNE.
 - Los CAT son equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines, asesoran a la CNE y a las instancias de coordinación del SNGR con criterio especializado, técnico y científico como base para la toma de decisiones en prevención y atención de emergencias. En el Anexo 2 se listan los CAT vigentes con base en información proporcionada por la CNE.
- Regional- Municipal que integra instancias de coordinación permanente en los niveles regional, municipal y comunal, respectivamente: Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia.
- Redes Temáticas Territoriales: instancias de análisis, seguimiento, planificación y coordinación para el tratamiento de temas específicos, integrados por especialistas, funcionarios designados, técnicos, representantes de grupos interesados.
- Foro Nacional sobre el Riesgo: instancia de seguimiento a la Política Nacional de Gestión del Riesgo que reúne periódicamente (anual) a los integrantes de todas las instancias de coordinación, para presentación de informes de lo actuado en el SNGR, proponer y discutir cursos de acción para el avance de la política.
- Comités de Seguimiento a los Subsistemas: dan seguimiento a los programas de cada uno de los subsistemas del SNGR.

2.4 Sobre la autoridad y recursos para la RRD hasta el nivel local

En lo referente a autoridad y recursos para la coordinación desde el nivel nacional hasta el local, el Reglamento a la Ley 8488 hace referencia a los recursos que son asignados por la CNE para el cumplimiento de responsabilidades de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia⁸, bajo la declaratoria de emergencia (Artículo 10, c). También referidos en el Reglamento a la Ley 8488 (Art. 5c).

Como se indicó, en el nivel local, la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política, según lo

⁸ A los Comités Comunales de Emergencia (CCE), también se les denomina Comités Locales de Emergencia (CLE).

establece el Artículo 4 de la Ley 7794. Desde este marco de competencias, también coordina, a través del alcalde municipal, el Comité Municipal de Emergencia (CME) del cantón respectivo. El CME se articula a partir de la participación de representantes de organizaciones, directores o jefes de las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas con actividad propia en el cantón.

Vale destacar que el concepto de autonomía municipal se entiende como “la potestad que tiene una municipalidad de autogobernarse y de auto determinarse dentro de los límites y parámetros que señala la Constitución Política. Tal Autonomía no implica una independencia absoluta del ordenamiento Jurídico, del cual forman parte el Estado y el Gobierno Local” (Unión Nacional de Gobiernos Locales, 2014).

2.5 Sobre la división de responsabilidades para la RRD establecidas en la Ley

Con base en lo anteriormente expuesto, se puede evidenciar que, conforme al marco de organización que establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo a través de la ley, a las instituciones relevantes desde el nivel nacional hasta el local, se les otorgan las responsabilidades y competencias que les permiten gestionar el riesgo de desastres mediante diferentes niveles y mecanismos de coordinación.

Retos

El mayor desafío a partir de la definición clara de roles de las instancias de coordinación (Ley 8488, Artículo 10) del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, es promover por parte de todos estos actores la participación, compromisos y capacidades de los actores sociales y económicos en todos os ámbitos del territorio, con prácticas efectivas de gestión del riesgo⁹ (Según se señala en el Eje 2, Política Nacional de Gestión del Riesgo).

Recomendaciones

- En el nivel local, apoyar a las municipalidades para que, en función de su autonomía política, administrativa y financiera, puedan asumir mayores competencias para promover la gestión del riesgo en el territorio.
- Propiciar una mayor articulación y coordinación de acciones entre los comités regionales, municipales y locales de emergencia.
- Definir un perfil estándar de funciones y responsabilidades para una oficina de gestión del riesgo de desastres a nivel municipal.

Eje 3 Leyes sectoriales y su relación con la reducción de la vulnerabilidad

PREGUNTA 3. ¿Sus leyes sectoriales relevantes incluyen disposiciones para incrementar la seguridad y reducir la vulnerabilidad?

Resumen

Aunque no todos los sectores de desarrollo han incorporado explícitamente la reducción del riesgo de desastres como un eje transversal de su quehacer, ciertamente, en sus instrumentos de política pública enfocan la reducción de las vulnerabilidades que los aquejan como uno de sus objetivos fundamentales y esto tiene incidencia en la seguridad. Se trata de un proceso que ha venido evolucionando y que hoy se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, en donde se establece que la gestión del riesgo es un elemento fundamental en la planificación del desarrollo del país.

En la medida en que legislación, las políticas públicas y los planes sectoriales vayan incorporando la gestión del riesgo como un eje transversal e incluyan compromisos concretos en la materia, se tendrá que gestionar una mayor asignación de recursos para la implementación de estos mandatos.

Instrumentos consultados

Tabla 7. Instrumentos para el análisis del Eje 3

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ¹⁰	Fecha de creación
En Reducción del Riesgo de Desastres:			
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
	Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	DE N° 34361-MP	21-11-2007
	Reforma al Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	DE-N° 39681-MP	13-11-2017
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015
	Plan Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N° 041-03-2016	2/3/16
En planificación:			
Ley 5525	Ley de Planificación Nacional		2/5/74
	Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	DE- N°34694-PLAN-H	1/7/08
	Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública	Proceden del Reglamento, DE-34694-PLAN-H	Jul-19
	Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación	DE- N°37735	6/5/13
	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP)	DE-N° 41848-MIDEPLAN	11/12/18
En ordenamiento territorial y construcciones:			
Ley 833	Ley de Construcciones		2/11/49
Ley 4240	Ley de Planificación Urbana	Asamblea Legislativa, República de Costa Rica	15-11-1968
	Reglamento de Construcciones	N° 62 La Gaceta N° 54	22-03-2018
	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	DE- N°37623 PLAN-MINAET-MIVAH	19-10-2012
	Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022	DE-N° 41136-MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT	10/4/18

¹⁰ De reglamentos, políticas, planes, normas

	Código Sísmico de Costa Rica 2010	DE- N°37070-MIVAH-MICIT-MOPT	10/4/12
	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 (Contraloría General de la República)	INFORME N°. DFOE-AE-IF-00015-2018	19-12-2018
En medio ambiente, cambio climático y recursos naturales:			
Ley 7554	Ley Orgánica del Ambiente		4/10/95
Ley 7575	Ley Forestal		1996
Ley 7788	Ley de Biodiversidad		23-04-1998
Ley 7779	Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos		30-04-1998
Ley 276	Ley de Aguas		27-08-1942
Ley 7513	Aprobación del Convenio Regional sobre Cambios Climáticos		26-05-1995
	Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización, compromiso del Gobierno del Bicentenario	DE- 41561-MP-MINAE	7/2/19
	Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental	N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC	24-05-2004
	Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA) Parte III.	DE-N° 32967	20-02-2006
	Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental	DE-N°41132-MINAE	2/5/18
	Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030	DE-N° 41091-MINAE	20-04-2018
	Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático	DE-N° 36823-MINAET	26-08-2011
	Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050	DE-41561-MP-MINAE	7/2/19
En salud:			
Ley 5395	Ley General de Salud		30-11-1973
	(Ministerio de Salud, 2016)Plan Nacional de Salud 2016-2020	Acuerdo Ejecutivo DM-FG-1020-2017	2016

Discusión

3.1 3.1. Sobre las disposiciones de las leyes sectoriales en relación con la reducción de riesgos de desastres

Las leyes y regulaciones que facultan el accionar de los principales sectores del país son fundamentales en la gobernanza del riesgo de desastres. Esto debido a que desde cada área se aborda la vulnerabilidad subyacente, desde el plano nacional hasta el local y según sea el nivel de desarrollo urbano o rural.

En el país se cuenta con leyes que podrían no expresar en forma explícita la “reducción del riesgo de desastres”, pero tienen la fuerza de regulación que las hace fundamentales para prevenirlo y evitar generar más riesgos como resultado del desarrollo planificado desde cada sector.

A continuación, se revisan las regulaciones de los principales sectores del Estado Costarricense, sugeridos en la Lista de Verificación. Se examina el enfoque y marco legal e institucional a partir del cual cada sector protege sus recursos y promueve la seguridad y disminución de las vulnerabilidades que le afectan, dependiendo del ámbito de competencia. En la medida en que dichos sectores prevengan riesgos y los eviten o repitan, fomentarán más la resiliencia.

Planificación del desarrollo

Iniciando con el sector de planificación del desarrollo a nivel nacional, se tiene que el PNDIP 2018-2022 incorpora “la perspectiva de la gestión del riesgo a desastres cuyos eventos pueden causar pérdidas en las vidas, bienes sociales, ambientales y económicos en la sociedad (entre los que destacan los proyectos de inversión en infraestructura, producción, viviendas y degradación de ecosistemas), los cuales son ocasionados por la ocurrencia de eventos como inundaciones, incendios, deslizamientos, sismos y vendavales que se presentan en las regiones del país”. La gestión del riesgo es uno de los 5 elementos orientadores de este plan e incluye “la prevención, mitigación y adaptación de los eventos ante amenazas antrópicas (por intervención de los seres humanos) y naturales (geológicas e hidrológicas)” (MIDEPLAN, 2018).

En este Plan se instituye que “las intervenciones estratégicas (políticas, planes, programas y proyectos del PNDIP), cuando sea pertinente, deben considerar la gestión en la reducción del riesgo en su elaboración y la ejecución, con la finalidad de garantizar la seguridad humana con visión prospectiva, correctiva y reactiva (atención de emergencias)” (MIDEPLAN, 2018). Continúa el Plan indicando que “las intervenciones estratégicas que las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial incluyan en el PND relacionadas con infraestructura (obras viales, salud, educación, agua, ambiente y ordenamiento territorial, productivos, entre otros) y que están en ejecución, incorporarán la gestión del riesgo” (MIDEPLAN, 2018).

Por otra parte, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se crean las “Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública” (MIDEPLAN, 2019), de cumplimiento obligatorio. Dichas normas establecen las disposiciones y procedimientos que las instituciones realizarán para facilitar la programación institucional de las inversiones públicas, la programación presupuestaria, los procedimientos de presentación y registro en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP). El numeral 1.3. de las Normas, referido a Metodologías de Formulación y Evaluación de Proyectos de

Inversión Pública, indica que: “Los estudios de pre-inversión a nivel de perfil, pre factibilidad y factibilidad del proyecto deben adecuarse según lo establecido en la Guía Metodológica vigente del SNIP...”.

La guía metodológica vigente del SNIP que compete y se vincula con la reducción del riesgo de desastres es la “Metodología de Análisis de Amenazas Naturales para Proyectos de Inversión Pública en Etapa de Perfil” (MIDEPLAN, MAG, CNE, 2014), instrumento cuyo objetivo es identificar y analizar las amenazas implícitas en los emplazamientos de los proyectos. Se trata de una herramienta de fácil aplicación en la etapa de perfil, cuyos resultados pueden entregar criterios técnicos para tomar decisiones sobre el tipo de estudios y la pertinencia de la realización de los proyectos de inversión pública en determinados sitios, tomando en cuenta fenómenos estacionales o cíclicos de recurrencia imprevista o súbita que podrían afectar la infraestructura, y como consecuencia incrementar las pérdidas en las inversiones de: puentes, carreteras, edificios, entre otros. EEs decir, que en todo estudio de pre-inversión de proyectos públicos, el SNIP requiere la incorporación del análisis de las amenazas¹¹ que podrían afectar la infraestructura y de esta manera, prever las medidas pertinentes que permitan disminuir pérdidas probables por daños, en caso de que se generen diferentes eventos. Vale resaltar que esta metodología no se aplica a Municipalidades.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo incluye en su Lineamiento 21 la “Gestión del riesgo en la planificación del desarrollo”. Al respecto señala: “los sectores y las instituciones del Estado incluirán la gestión del riesgo en los instrumentos y estrategias de planificación del desarrollo nacional, en los planes sectoriales, institucionales, regionales y municipales. Al efecto, resultan de particular interés las estrategias de desarrollo relacionadas con reducción de la pobreza, la mejora de la competitividad de los territorios y de los sectores productivos industrial y agropecuario, así como en la gestión de los recursos naturales, las cuencas, la variabilidad y el cambio climático. La gestión del riesgo en estas estrategias debe contribuir a propiciar la resiliencia ante los eventos actuales, fomentar la seguridad humana en sus distintas dimensiones (ambiental, hídrica, alimentaria, agrícola, etc.) y en la visión de largo plazo preparar los sistemas de manera anticipada para resistir los eventos probables más extensos en el tiempo: un desarrollo de acuerdo con los principios de adaptación y transformación. Los actores responsables deberán aplicar el principio de responsabilidades compartidas de los sectores público y privado, y la transversalidad de la política para la Gestión del Riesgo; así mismo, las iniciativas deberán ser objeto del seguimiento y fiscalización, así como de incentivos que favorezcan su cumplimiento”.

Ordenamiento territorial y construcciones

La Ley de Planificación Nacional (Ley 5525 de 1974), señala como uno de los objetivos del Sistema Nacional de Planificación, el de “realizar una planificación desde el enfoque regional y urbano”. En el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, emitido mediante Decreto Ejecutivo 37735, se determinan los instrumentos de planificación de nivel regional, incluyendo los Planes Reguladores de Ordenamiento Territorial, cuya finalidad es planificar el territorio regional y disminuir los desequilibrios territoriales.

El ordenamiento del territorio como concepto, es abordado desde la Ley de Planificación Urbana (Ley 4240 de 1968) que define los lineamientos generales para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Regionales y los Planes Reguladores Cantonales, con la finalidad de promover la expansión

11 Alud torrencial, deslizamiento, inundación, sismo, tsunami y vulcanismo (MIDEPLAN, MAG, CNE, 2014).

ordenada de los centros urbanos, el equilibrio entre las zonas urbanas y rurales y el desarrollo urbano eficiente. Esta Ley confiere competencias específicas al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), al actual MIDEPLAN y a la totalidad de las municipalidades que conforman el territorio costarricense, a través del instrumento del Plan Regulador¹².

La Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554 de 1995), es de vital relevancia por haber transformado la normativa territorial de Costa Rica, al conceptualizar el ordenamiento territorial y vincularlo con el desarrollo sostenible, confiriendo competencias en la materia al Poder Ejecutivo, a través del entonces Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), a la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y las municipalidades. La ley señala que: “es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente (Capítulo VI, Artículo 28: Políticas de Ordenamiento Territorial).

Por su parte, el INVU define ordenamiento territorial como el “Proceso administrativo, político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico, a través del cual el Estado, los gobiernos municipales y demás entes públicos gestionan, regulan, orientan y promueven diversas acciones en el territorio para el cumplimiento de sus fines.

Añade que el Ordenamiento Territorial (INVU, 2017):

- Posibilita armonizar el bienestar de la población, con el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, así como ubicar de forma óptima las actividades económicas, productivas, los asentamientos humanos, las áreas públicas, los servicios públicos, entre otras.
- Sirve de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente. Hace posible equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.
- Promueve la participación ciudadana en la planificación de los territorios.

Por otra parte, el alcance y vinculación entre la planificación urbana y el ordenamiento territorial en Costa Rica, se refleja en un desarrollo en los ámbitos: nacional, regional y local.

- A nivel nacional, el INVU y el MIDEPLAN son los encargados de la planificación urbana del país y la coordinación interinstitucional respectiva. En: (INVU, 2017).
- A nivel regional, también el INVU y el MIDEPLAN intervienen, para lo cual se debe implementar el Plan Regulador de Ordenamiento Territorial. El SETENA estudia y avala la variable de impacto ambiental y otorga la Viabilidad Ambiental. El SENARA, por su parte, protege el recurso hídrico (explotación, mantenimiento, protección del recurso hídrico). En: (INVU, 2017).
- A nivel local, el gobierno municipal planifica y controla el desarrollo urbano dentro del cantón respectivo, como parte de su jurisdicción territorial (Ley 7797, 2014). Debe impulsar e implementar un Plan Regulador y los

Reglamentos de Desarrollo Urbano conexos. De igual forma, en este ámbito local, el SETENA otorga viabilidad ambiental en los Planes Reguladores y el SENARA desarrolla y administra los distritos de riego, avenamiento y control de las inundaciones en los mismos. Coordina y actualiza investigaciones hidrológicas, hidrogeológicas, agrológicas y otras que considere necesarias en las cuencas hidrográficas del país, además otorga permisos para la explotación del recurso hídrico. Adaptado de: (INVU, 2017).

Como se observa, el papel de las municipalidades en los sectores de ordenamiento territorial y de la construcción es fundamental y tiene incidencia en el objetivo deseado de reducir el riesgo de los desastres, a fin de promover la seguridad de los intereses cantonales y de los habitantes. Varios señalamientos de las regulaciones en relación con el rol de las municipalidades para disminuir la vulnerabilidad y construir la resiliencia en los gobiernos locales se citan seguidamente.

- Ley de Planificación Urbana (Ley 4240) señala en su Artículo 15 que: “Conforme al precepto del Artículo 169 de la Constitución Política, reconózcase la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.
- El Artículo 1 de la Ley 833 (Ley de Construcciones) señala que: “Las Municipalidades de la República son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos”. También se faculta a la Municipalidad a imponer sanciones por las infracciones a las reglas del ordenamiento territorial establecido mediante la ley (Artículo 88).
- El Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU, 2018), establece que “La municipalidad debe comprobar que las edificaciones y proyectos no se ubiquen en zonas vulnerables de amenazas naturales o riesgo de desastre” (Capítulo III: “Disposiciones Generales”, Artículo 6: “Permisos de Construcción”). El Artículo 15 “Condiciones de Riesgo”, de este mismo reglamento establece que en los predios que se ubiquen en zonas con condiciones de riesgo o de amenazas naturales, el profesional responsable debe considerar en el diseño de las edificaciones, su entorno inmediato (INVU, 2018). En estos mismos instrumentos, se hacen aplicables todas las disposiciones del Código Sísmico de Costa Rica.
- En apoyo al cumplimiento de los mandatos que tienen las municipalidades sobre el uso del territorio y el ordenamiento territorial, la Ley 8488, señala entre las competencias ordinarias de la CNE: “Asesorar a las municipalidades en cuanto al manejo de la información sobre las condiciones de riesgo que los afecta, como es el caso de la orientación para una política efectiva de uso de la tierra y del ordenamiento territorial. La asesoría deberá contribuir a la elaboración de los planes reguladores, la adopción de medidas de control y el fomento de la organización, tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, considerando que, en el ámbito municipal, recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática”.

¹² “Instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas” (Ley 4240, 1968).

En adición a lo anteriormente señalado, la Junta Directiva de la CNE emitió según JD-CNE, 2011 No 0443, lo siguiente respecto a las municipalidades: Citado en: (MIDEPLAN, CNE, PNUD, 2014).

a) De la responsabilidad en la prevención: Con base en lo dispuesto en la Ley No 8488, en sus artículos 3, 8 y 25, todas las instituciones del Estado, incluyendo principalmente a las Municipalidades, tienen el imperativo mandato de prevenir los desastres y, en particular, los gobiernos locales deben incorporar la prevención como componente de los proyectos de desarrollo urbano.

b) De las potestades y responsabilidades del gobierno local en el ordenamiento territorial: Desprendiéndose directamente del artículo 169 de la Constitución Política, el Código Municipal, la Ley de Planificación Urbana, la Ley de Construcciones y normativa conexa otorgan a las municipalidades la responsabilidad absoluta y exclusiva de ordenar el territorio bajo su jurisdicción. Es deber del gobierno municipal, por lo tanto, garantizar, mediante el planeamiento, y el ejercicio de la potestad de policía, que el desarrollo urbanístico atienda a criterios de seguridad, salubridad, y sostenibilidad ambiental. Lo anterior, en resguardo de los derechos de los ciudadanos.

c) De la actuación municipal en casos de alto riesgo y peligro inminente: “Tal y como ha sido validado por la Sala Constitucional, los informes técnicos de la CNE contienen recomendaciones que deben ser acatadas obligatoriamente por los gobiernos locales y las instituciones involucradas. Considerando como deber ineludible del Alcalde Municipal, el acatar las recomendaciones vertidas en los informes técnicos elaborados por los funcionarios de la CNE.”

Dado que el uso del suelo y el desarrollo de las actividades humanas sin la adecuada planificación, constituyen los principales factores de vulnerabilidad, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, en calidad de instrumento estratégico vigente, tiene como su primer eje transversal “la gestión del riesgo y cambio climático”. Esto basado en la necesidad de un enfoque preventivo en el ordenamiento territorial que exige la incorporación de medidas de prevención y mitigación desde los procesos de planificación y formulación de planes y proyectos. El enfoque de prevención y mitigación se orienta hacia la generación de resiliencia en los asentamientos humanos con mayor propensión a sufrir riesgos recurrentes y así se manifiesta en los ejes estructurales de la PNOT: calidad del habitat, protección y manejo ambiental y competitividad territorial.

Más recientemente, la Contraloría General de la República en su informe DFOE-AE-IF-00015-2018 (Contraloría General de la República, 2018), resalta la necesidad de mayor impulso al principio de prevención del riesgo en el proceso de reconstrucción de infraestructura pública ejecutado por la CNE, debido a la ausencia de un marco normativo para asegurar la resiliencia en la infraestructura pública. De esta forma, en el mismo documento señala como una de sus disposiciones, desarrollar una propuesta de normativa que contenga principios, alcances y promueva el uso de herramientas para la incorporación de medidas de resiliencia en el ciclo de vida de la infraestructura pública.

Medio ambiente, recursos naturales y cambio climático

La Constitución Política de Costa Rica declara en su Artículo 50 que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. La Constitución legitima la denuncia de los actos que infrinjan ese derecho y el reclamo de la reparación del daño ambiental. También designa como responsable al Estado Costarricense para garantizar, defender y preservar tal derecho. Este artículo fue reformado mediante Ley 7412 el 24 de mayo de 1994.

La Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554 de 1995), en su Artículo 4c) establece como uno de sus fines: “Promover los esfuerzos necesarios para prevenir y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente. También exige la evaluación de las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos (evaluaciones de impacto ambiental)”.

Con la Ley 7554 también se crea la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), como órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), cuyo propósito fundamental será entre otros armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. En su Artículo 17, la Ley 7554 señala: “Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuo de materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar actividades, obras y proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles son las actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental”.

En el 2004 se formuló el Manual de Evaluación de Impacto Ambiental con la promulgación del Decreto Ejecutivo 31849 y sucesivos, con un procedimiento reglamentado, ágil, moderno y confiable para la presentación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental ante la SETENA. Se inició el uso de la metodología de los Índices de Fragilidad Ambiental (IFA), como instrumento para el desarrollo del ordenamiento territorial.

La Ley Forestal (Ley 7575) tiene como finalidad velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales, y por la producción, aprovechamiento, industrialización y fomento de los recursos forestales del país, destinados a ese fin. Esta ley define la rectoría del MINAET en materia forestal, y establece la división del país en regiones forestales. Regula lo correspondiente al patrimonio forestal del Estado y a las actividades privadas y públicas que puedan afectarlo, declara áreas de protección y prohíbe en ellas la corta o eliminación de árboles, a excepción de que el proyecto, obra o actividad sea declarado de interés nacional por el Poder Ejecutivo. Esta ley incorpora la compensación a los propietarios por los servicios ambientales que brindan los bosques y las plantaciones forestales a la sociedad, entre ellos: mitigación de gases con efecto invernadero, protección de las fuentes de agua para el consumo y producción de energía eléctrica, protección de la biodiversidad para su conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, protección de ecosistemas, formas de vida y mejoramiento genético y belleza escénica natural para fines turísticos (Marco Normativo Ambiental de Costa Rica, 2011). Es en el Reglamento a la Ley Forestal que se hace referencia al Pago de Servicios Ambientales y se regula la forma de realizar los reclamos de crédito de carbono por compensación internacional del servicio ambiental de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Ley de Biodiversidad (ley 7788 de 1988) favorece el uso y conservación de los elementos de la diversidad biológica. “Entre sus principios generales está el del respeto a la vida en todas sus formas, garantizar el acceso y la distribución de los beneficios en el uso de los elementos de la biodiversidad, el respeto a los

derechos humanos, principalmente a aquellos grupos marginados por razón de su cultura o condición económica, el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad, respetando las opciones de desarrollo de las futuras generaciones y la participación ciudadana en la toma de decisiones” (Marco Normativo Ambiental de Costa Rica, 2011).

La Ley de Aguas (Ley 276 de 1942) ha sido reformada por las leyes: N° 2332 de 9 de abril de 1959, 5046 de 16 de agosto de 1972 y 5516 de 2 de mayo de 1974. Regula lo relacionado con las aguas de dominio público y privado. Hace referencia a la obligación que tiene toda institución pública de contar con programas ambientales de protección de bosques, al establecer que todas las autoridades del país están obligadas a procurar por sus medios el estricto cumplimiento de las disposiciones legales referentes a la conservación de los árboles, especialmente a las orillas de los ríos y en los nacimientos de agua, prohíbe la tala de árboles localizados a menos de cinco metros de distancia de los ríos, así como sus afluentes (Marco Normativo Ambiental de Costa Rica, 2011). Los planteamientos de reforma de esta ley en estudio coinciden en que el acceso al agua es un derecho humano, el cual el Estado defenderá, garantizará, preservará y determinará responsabilidad y las sanciones correspondientes

La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (Ley 7779) tiene como finalidad proteger, conservar y mejorar los suelos en una gestión sostenible e integrada con los demás recursos naturales, mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada. Se promueven prácticas productivas para la conservación de los suelos y el agua en tierras de uso agrícola que contribuyan a construir resiliencia en el sector agropecuario a fin de reducir la vulnerabilidad de pequeños productores ante los efectos adversos del cambio climático, que desencadenan en desastres potenciales que afectan dicho sector.

En materia jurídica sobre cambio climático, desde 1995 Costa Rica ratificó por medio de la Ley 7513 el Convenio Regional sobre Cambio Climático suscrito por los países centroamericanos en ciudad de Guatemala el 29 de setiembre de 1993.

Como instrumento, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) constituye una iniciativa gubernamental vigente del 2009 al 2021, con el objetivo de responder a la problemática mundial del cambio climático con una fuerte participación de los diferentes actores y sectores. La ENCC fue planteada como instrumento base del compromiso voluntario de Costa Rica de lograr la meta de carbono neutralidad para el 2021, en consistencia con lo dictado en el Artículo 50 de la Constitución Política.

La ENCC tiene 6 ejes estratégicos que son: 1. Mitigación de gases de efecto invernadero; 2. Adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad de los principales sectores y regiones del país; 3. Sistema de métricas precisas, confiables y medibles (MRV); 4. Desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología; 5. Sensibilización pública, creación de cultura y cambio de hábitos de consumo; 6. Financiamiento. La estrategia contempla intervenciones en sectores específicos del Estado Costarricense, planteando medidas de adaptación y de mitigación en forma separada. Propone medidas de adaptación en los sectores: hídrico, energético, agropecuario, pesca y zonas costeras, salud, infraestructura y biodiversidad. Por su parte, plantea medidas de mitigación en los sectores de: energía, transporte, agropecuario, industrial, residuos sólidos, turismo, hídrico, cambio del uso de la tierra. El Plan de Acción de la ENCC es una hoja de ruta de cumplimiento operativo de los 6 ejes estratégicos de bajo un enfoque participativo, con énfasis en dos sectores críticos, el agropecuario y el hídrico.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 36823-MINAET, del 26 de agosto de 2011, se crea el Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático (CTICC), como un

órgano asesor y de apoyo al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) para el seguimiento de la ENCC, con carácter permanente, y que integra las siguientes instituciones: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, representado por la Dirección de Cambio Climático, en calidad de coordinador y secretaría técnica; Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Hacienda; y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Más recientemente, a partir del Decreto Ejecutivo 41091-MINAE, se oficializó la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), cuyo objetivo general es transitar hacia un modelo de desarrollo resiliente de la sociedad costarricense, que evite las pérdidas humanas y modere los daños materiales generados por los efectos adversos del cambio climático, contribuya a la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables y aproveche las oportunidades para innovar y transformar los sectores productivos y asegurar la continuidad de los servicios públicos. En el planteamiento de PNACC se reconoce la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 como vehículo impulsor de las acciones de adaptación al cambio climático, sumada al desarrollo de capacidades requeridas para la construcción de resiliencia en comunidades y empresas frente a los impactos del cambio climático.

Con el inicio de la administración Alvarado 2018-2022 se emitió el Decreto Ejecutivo DE- 41561-MP-MINAE “Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización, compromiso del Gobierno del Bicentenario”, cuyo Artículo 1 establece lo siguiente: “Se declaran de interés público y nacional todas las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del “Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario”. Esta declaratoria comprende todas las actividades preparatorias relacionadas con el apoyo, promoción, impulso y ejecución de dicho Plan.

El Plan es el mecanismo para descarbonizar Costa Rica a partir del cumplimiento de una hoja de ruta que impulsa la modernización de la economía costarricense, la generación de empleos y la dinamización de su crecimiento a partir de un modelo basado en la generación de bienes y servicios: “descarbonizados”, “digitalizados” y “descentralizados” en la producción eléctrica. Tiene 10 ejes concretos cuyas acciones están orientadas a revertir el crecimiento de emisiones de gases de efecto invernadero, así como fomentar la modernización y dinamización de la economía bajo una visión de crecimiento verde. Transversalmente a los ejes, 8 estrategias buscan consolidar el proceso de cambio transformacional, mediante la modernización de la institucionalidad, el marco fiscal, el sistema educativo bajo enfoques integrales, con consideraciones sociales, financieras, ambientales y tecnológicas (MINAE, 2019).

Salud

Ley General de Salud (Ley 5395) hace referencia a evitar acciones en donde se ponga en riesgo la salud o la vida de las personas. El Artículo 368 señala lo siguiente: “En caso de peligro, amenaza o de invasión de epidemia y de desastre provocados por inundaciones, terremotos u otra calamidad y en casos de emergencia nacional, el Ministerio podrá tomar a su cargo: la protección de cualquier planta de agua potable; el saneamiento de pantanos; la destrucción de animales o insectos propagadores de la enfermedad o cualquier otro agente de propagación de enfermedades, aun cuando tales actividades estuvieren encomendadas a otras autoridades. Podrá asimismo disponer de edificios u hospitales públicos o privados, por el tiempo que el Poder Ejecutivo decrete”.

Mediante Acuerdo Ejecutivo DM-FG-1020-2017 se declara de interés público y nacional el Plan Nacional de Salud 2016-2020, en cuyo ámbito de intervención V “Gestión integral del riesgo y adaptación al cambio climático” con las siguientes áreas de intervención: 1.Reducción del riesgo, 2.Preparativos y respuesta, 3.Recuperación y 4.Adaptación a partir de las cuales se han planificado matrices programáticas con políticas, estrategias, programas, proyectos, metas y actores involucrados, del sector salud y de otros sectores.

3.2 Sobre disposiciones conflictivas en las leyes sectoriales

Vale mencionar que, del análisis efectuado, no se encuentra duplicación o disposiciones conflictivas entre las leyes y reglamentos analizados, más bien se articulan y complementan con base en una visión integral del desarrollo.

3.3 Sobre asignación de recursos financieros para implementar mandatos de reducción del riesgo de desastres a nivel sectorial

En cuanto a asignación de recursos financieros para la implementación de mandatos de reducción de riesgo de desastres en la legislación de los sectores del Estado, se tiene lo siguiente:

- La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley 8131) y su Reglamento, establecen lineamientos para el presupuesto y la planificación, que, entre otras cosas, según indica el PNDIP, facultan la asignación de recursos para prevención y atención de emergencias y para adaptación, dado que la gestión del riesgo es uno de los 5 elementos orientadores (MIDEPLAN, 2018).
- La Ley de Planificación Nacional (Ley 5525) ha permitido la creación de disposiciones que conducen a la evaluación del riesgo en proyectos de inversión en obra pública. En su Artículo 9 establece lo siguiente: “Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo”...

Retos

A pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública vigente incluye la gestión integral del riesgo como uno de sus elementos fundamentales y que varios sectores también incorporan este objetivo en su planificación, el mayor reto es lograr que la totalidad de los planes y políticas sectoriales del país adopten la gestión del riesgo como un eje transversal.

Recomendaciones

Es necesario que, una vez transversalizada la gestión del riesgo en los instrumentos de política pública y planes de acción de los todos los sectores, se establezcan compromisos concretos, que respondan al Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente.

La incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación de los sectores debe necesariamente impulsar una agenda de trabajo a nivel de los territorios, con instrumentos que permitan hacer inversiones en los ámbitos territorial y municipal, tomando en cuenta el análisis de riesgos y de esta forma contribuir a reducirlos.

Eje 4 Presupuesto para la RRD

PREGUNTA 4: ¿Sus leyes garantizan que se presupuesten recursos suficientes para la reducción de riesgo de desastre?

Resumen

La Ley 8488 hace referencia en su Artículo 45 el aprovisionamiento presupuestal que deben garantizar todas las instituciones, empresas públicas del Estado y los gobiernos locales, para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias. Adicionalmente, la Ley introduce el Fondo Nacional de Emergencias (FNE), como mecanismo para ser utilizado en actividades de prevención y atención de emergencias (Artículo 43).

La normativa vigente permite efectuar una asignación presupuestaria que puede ser utilizada para la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, no se visualizan en la legislación, indicaciones sobre la suficiencia que deba contener un rubro presupuestario de gestión del riesgo con posibilidad de ser afectado. Tampoco se señala explícitamente acerca de los criterios de fiscalización por parte de las auditorías internas de las instituciones o de la Contraloría General de la República sobre presupuesto ordinario para la gestión del riesgo.

Instrumentos consultados

Tabla 8. Instrumentos para el análisis del Eje 4

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ¹³	Fecha de creación
	Constitución Política de Costa Rica		7/11/49
Ley 8131	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos		16-10-2001
Ley 7794	Código Municipal		30-11-1998
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
Ley 8653	Ley Reguladora del Mercado de Seguros		22-07-2008
	Reglamento a la Ley 8131	DE- 32988-H-MP-PLAN	31-01-2006

Discusión

4.1 Sobre la asignación de recursos para la reducción del riesgo de desastres

En materia de asignación de recursos presupuestarios para la reducción del riesgo de desastres, se tiene que la Constitución Política de Costa Rica creada en 1949 permite modificar el destino de los presupuestos (ordinario y extraordinario) en casos específicos, tales como los que señala el Artículo 180: "... el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública." Es así como, con base en este artículo, se abrió la posibilidad de incluir dentro del alcance de calamidad pública, la ocurrencia de eventos catastróficos por desastres.

En cuanto a la asignación de recursos en las instituciones del Estado, la Ley de Planificación Nacional (Ley 5525) ha permitido la creación de disposiciones que conducen a efectuar previsiones compatibles con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo que se encuentre vigente. Específicamente, en el PNDIP se ha definido la gestión del riesgo (GR) como uno de los 5 elementos orientadores de la planificación nacional, haciéndose explícito que: "...las intervenciones estratégicas que las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial incluyan en el Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con infraestructura (obras viales, salud, educación, agua, ambiente y ordenamiento territorial, productivos, entre otros) y que están en ejecución, incorporarán la gestión del riesgo" (MIDEPLAN, 2018).

Lo anterior sugiere que la normativa vigente permite efectuar una asignación presupuestaria que puede ser utilizada para la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, no se visualizan en la legislación, indicaciones sobre la suficiencia presupuestaria o capacidad de recursos financieros que deba contener un rubro presupuestario de reducción de riesgos de desastres con posibilidad de ser afectado. Tampoco se señalan cuestiones referidas a fiscalización del presupuesto en gestión del riesgo por parte de las respectivas auditorías internas institucionales o de la Contraloría General de la República.

No se presupuestan partidas para la reducción del riesgo de desastres con base en porcentajes, ya que a nivel general, los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos definen sus presupuestos conforme a prioridades que emanan del Plan Nacional de Desarrollo, según lo expresa el Artículo 4 "Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo" de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley 8131): "Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes".

La Ley 8488 define en su Artículo 45 el aprovisionamiento presupuestal que deben garantizar todas las instituciones, empresas públicas del Estado y los gobiernos locales, para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias. Adicionalmente, la Ley introduce el Fondo Nacional de Emergencias (FNE), como mecanismo para ser utilizado en actividades de prevención y atención de emergencias (Artículo 43). El FNE se financia con una contribución del 3% de las ganancias y el superávit presupuestario acumulado de instituciones públicas, centralizadas y descentralizadas, así como por otras fuentes nacionales o internacionales, gubernamentales o no gubernamentales (incluyendo las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central y las transferencias de otras instituciones públicas) (OCDE, 2019).

Por su parte, en el Lineamiento 15 de la Política Nacional de Gestión del Riesgo: "Presupuesto para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático", se señala lo siguiente: " las instituciones estatales deberán reflejar la previsión de recursos para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, constituyendo una responsabilidad que debe ser objeto de fiscalización por parte de las entidades que supervisan el gasto público; esto se realizará por medio los programas presupuestarios o mediante el control del gasto asignado a actividades específicas de estos campos de acción, haciendo uso de cuentas contables para el registro de costos. Es indispensable el uso de nuevas herramientas que permitan realizar las estimaciones presupuestarias por esos riesgos. De igual manera, es necesaria la determinación de pasivos del riesgo y de los pasivos contingentes a efecto de hacer la previsión ante eventos futuros y garantizar la continuidad de servicios".

4.2 Sobre la asignación de recursos adicionales para la reducción del riesgo de desastres a nivel local

A nivel local, las leyes descentralizan responsabilidades en las municipalidades, que según el Artículo 4 del Código Municipal (Ley 7794), poseen la autonomía política, administrativa y financiera que les confiere la Constitución Política. En el literal d) de este mismo artículo, una de las atribuciones de la municipalidad es la de "acordar sus presupuestos y ejecutarlos". Esto denota que la legislación nacional da apertura para que se asignen recursos destinados a la disminuir la vulnerabilidad, como, por ejemplo, la protección financiera ante riesgo de desastres (fondos de seguros, fondos de recuperación y continuidad del negocio post desastres, etc.), aunque no se exprese concretamente en las leyes.

4.3 Sobre disposiciones de la ley para competir por recursos para la reducción del riesgo de desastres

Debe tomarse en cuenta que en Costa Rica no se emplea la práctica de competencia por recursos para la planificación nacional, por tanto, este mecanismo tampoco

aplicaría para obtener y presupuestar recursos para RRD, sino que el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos, opera con base en las prioridades que establece el Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo define la Ley 8131.

4.4 Sobre la exigencia de seguros para situaciones de desastres, expresada en la ley

Las Leyes no promueven los seguros en forma específica para situaciones de desastres, pero sí facilitan y hacen posible el aseguramiento en la materia, a través de la regulación de seguros, iniciada con la creación del Instituto Nacional de Seguros (INS) (Ley del INS del 30 de octubre de 1924), entidad autorizada por la Ley Reguladora del Mercado de Seguros (Ley 8653) del 22 de julio del 2008, que aprobó el mercado de seguros.

El Ministerio de Hacienda propuso una Estrategia Nacional de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres y otras herramientas financieras para el financiamiento de los riesgos de desastres, como líneas de contingencia para desastres naturales, el fortalecimiento del Fondo Nacional de Emergencias y la elaboración de una Estrategia Financiera para la Atención de Desastres Naturales (EFADN). Dichas iniciativas están pendientes de aprobación. Vale resaltar que entre los instrumentos financieros incluidos en la propuesta de la EFADN están el presupuesto de las diferentes entidades del sector, el Fondo Nacional de Emergencias, las líneas contingentes de crédito, la habilitación de préstamos multilaterales y, posiblemente, los mercados de capital (OCDE, 2019).

Retos

Garantizar la suficiencia y el uso apropiado de recursos para la reducción del riesgo de desastres, para los sectores que conforman la estructura sectorial del Estado Costarricense, así como las instancias de coordinación del SNGR. Entendida la reducción del riesgo de desastres (gestión del riesgo de desastres) desde la etapa de análisis del riesgo y de prevención, preparativos, atención, reconstrucción y recuperación.

Aprobar la Estrategia Nacional de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres, dada la necesidad de contar instrumentos financieros para proteger la inversión en infraestructura, asegurar la disposición de recursos para la recuperación ante los desastres y la continuidad de los servicios.

Recomendaciones

A través de un mecanismo coordinado por el Ministerio de Hacienda, medir estructuradamente el gasto efectuado por las instituciones, a partir de clasificadores presupuestarios que permitan identificar gastos en gestión del riesgo, variabilidad y cambio climático y la protección del ambiente. Es muy probable que las instituciones estén utilizando partidas de gastos para desarrollar actividades relacionadas con gestión del riesgo, cambio climático y ambiente, aunque quizás no las estén identificando y clasificando como tales y por eso queda invisibilizada esta gestión.

Abogar por la definición de directrices de presupuestación nacional que incidan en la planificación estratégica y operativa (sectorial, institucional y municipal) en gestión del riesgo, adaptación a la variabilidad y cambio climático y la protección del ambiente.

Establecer mecanismos de fiscalización y vigilancia de la asignación presupuestaria en gestión del riesgo.

Eje 5 Análisis del riesgo en la planificación del desarrollo

PREGUNTA 5: ¿Establecen sus leyes responsabilidades y procesos claros para evaluaciones de riesgo y garantizan que la información sea tomada en consideración en los procesos de desarrollo?

Resumen

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488) y la Ley de Planificación Urbana (Ley 4240) consideran la evaluación del riesgo hasta el nivel local, como elemento fundamental para orientar la política efectiva de uso y ordenamiento territorial.

A partir de lo que dicta la ley, es necesario asegurar que la información generada sobre el riesgo de desastres, por medio de sus responsables (instituciones del Estado, empresas privadas, institutos de investigación) sea divulgada y de acceso libre, con formatos orientados a la comprensión de los usuarios encargados de la planificación del desarrollo y del público en general.

Particularmente, la información sobre riesgos es un insumo para actualizar los planes reguladores de las municipalidades y los reglamentos de desarrollo de acatamiento obligatorio, incluido el de Zonificación.

Instrumentos consultados

Tabla 9. Instrumentos para el análisis del Eje 5

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ¹⁴	Fecha de creación
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
Ley 4240	Ley de Planificación Urbana		15-11-1968
Ley 1788	Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo		24-08-1954
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015

Discusión

5.1 Sobre la elaboración de mapas que señalen peligros y vulnerabilidades

La Ley de Planificación Urbana (Ley 4240) refiere al Plan Regulador como “instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas” (Artículo 1).

Según establece el Artículo 20 de esta ley, “Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad”. Por tanto, las Municipalidades deben utilizar los Reglamentos del Desarrollo Urbano, que según el Artículo 21 de esta Ley son:

1. El de Zonificación, para usos de la tierra;
2. El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de los terrenos;
3. El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales;
4. El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y
5. El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación.

En referencia al Reglamento de Zonificación, este instrumento divide el área urbana según tipos de uso de la tierra, siendo que uno de estos tipos de uso es el de zonas especiales, definidas como “las que soporten alguna reserva en cuanto a su uso y desarrollo, como en el caso de los aeropuertos, los sitios con importancia histórica o los recursos naturales conservables y las áreas demarcadas como inundables, peligrosas o necesarias al propósito de contener el crecimiento urbano periférico” (Artículo 25).

Se añade que, para todos los tipos de uso abarcados por el Reglamento de Zonificación, incluidas las zonas especiales, con base en el número, forma y tamaño que convenga a los objetivos de la zonificación, serán indicadas en uno o varios mapas que, junto con los textos dispositivos, gráficos y diagramas complementarios, constituirán el Reglamento de Zonificación.

De lo anterior se observa que toda zona especial, incluida la clasificada como inundable, o peligrosa, debe estar indicada en un mapa.

Por otra parte, el Artículo 58 de esta ley señala las condiciones donde las Municipalidades no pueden construir, una de las cuales, se expresa en su literal 5) “En tanto lo vede alguna limitación impuesta por reserva uso público o una declaratoria formal de inhabilitación del área, motivada en renovación urbana o protección contra inundaciones, derrumbes y otros peligros evidentes; ...”

5.2 Sobre la participación de las comunidades en riesgo en los procesos de evaluación del riesgo (preventivo)

En cuanto a la participación de las comunidades en los procesos de evaluación del riesgo a nivel local, explícitamente, la Ley 8488 hace referencia a la participación de comités comunales en el momento en que se da una emergencia y no en procesos de evaluación prospectiva del riesgo. Como parte del esfuerzo articulado en momentos de respuesta, los comités comunales apoyan en acciones de coordinación, custodia y administración de suministros y equipos de primera respuesta de la CNE, entre otras tareas.

Por su parte, la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, sí considera la participación de las comunidades en los procesos preventivos, reflejado esto en el Eje 2 “Participación y desconcentración para la gestión del riesgo”. En este sentido, señala la Política, que: “...el Estado es responsable de regular las actuaciones de los actores y procurar movilizar los recursos en los distintos niveles del territorio nacional para la atención de la problemática¹⁵; pero también es el responsable de crear los espacios de participación, para asegurar el éxito de las acciones”.

Se indica además lo siguiente: “promover la participación de los actores del desarrollo en el análisis de riesgo y la adopción de medidas para evitar o para atender los eventos de desastre, reduce la incertidumbre respecto a los logros, aspiraciones y beneficios posibles del desarrollo”. Para cumplir este objetivo, la política se ha propuesto como resultado esperado al 2030, el siguiente: “Los actores sociales y económicos, en todos los ámbitos del territorio y los sectores de actividad nacional, consolidan prácticas y compromisos de gestión del riesgo”.

En adición, en su Lineamiento 7, la Política hace alusión al desarrollo de capacidades requerido en los territorios, para la gestión del riesgo, preparación y recuperación ante desastres, tomando en cuenta la manifestación diferencial que tienen los factores de multi-amenaza y vulnerabilidad, en los diferentes territorios y sectores.

5.3. Sobre el requerimiento de contar con información sobre riesgo para planificar el desarrollo

Según se ha explicado a lo largo del análisis, particularmente en el Eje 2 de la Lista de Verificación, la legislación hace referencias específicas a la inclusión de la información sobre riesgos de desastres en la planificación para el desarrollo.

Evidencia de ello se aprecia en:

- El requerimiento específico del SNIP de incorporar en la planificación de proyectos, el análisis de las amenazas que podrían afectar la infraestructura de los proyectos de inversión pública y de esta manera, prever las medidas pertinentes que permitan disminuir pérdidas probables por daños, en caso de que se generen diferentes eventos. Para ello, es mandatorio utilizar el instrumento “Metodología de Análisis de Amenazas Naturales para Proyectos de Inversión Pública en Etapa de Perfil” (MIDEPLAN, MAG, CNE, 2014), cuyo objetivo es identificar y analizar las amenazas implícitas en los emplazamientos de los proyectos que se están formulando.
- La obligatoriedad, dentro de las competencias ordinarias de la CNE, de “Asesorar a las municipalidades en cuanto al manejo de la información sobre las condiciones de riesgo que los afecta, como es el caso de la orientación para una política efectiva de uso de la tierra y del ordenamiento territorial. La asesoría deberá contribuir a la elaboración de los planes reguladores, la adopción de medidas de control y el fomento de la organización, tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, considerando que, en el ámbito municipal, recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática” (Ley 84898, Artículo 14, literal h).
- Los requerimientos de formulación de los planes reguladores, conforme lo dicta el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial del INVU¹⁶ (INVU, 2017), que demandan desarrollar un diagnóstico territorial¹⁷. En dicho diagnóstico se incluye el análisis del Eje Ambiental (Variable Ambiental), según lo solicitado por el SETENA y el SENARA.

Los temas contemplados en el análisis ambiental y que deben ser consignados en el plan regulador son:

- Geología y geomorfología,
- Amenazas naturales,
- Hidrogeología,
- Cambio Climático y
- Modalidad de Uso de la Tierra.

¹⁶ La Junta Directiva del INVU tiene la potestad de aprobar este manual según las facultades que le confieren: el Artículo 5, inciso f) de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo N°1788 del 24 de agosto de 1954; así como el Artículo 7, inciso 3) de la Ley de Planificación Urbana N°4240 del 15 de noviembre de 1968.

¹⁷ En el Diagnóstico territorial se caracteriza y analiza el territorio como un sistema conformado por una compleja red en la que se interrelacionan en un mismo espacio físico diversas unidades, elementos y procesos territoriales. Puede comprender, entre otros, diversos temas, variables e indicadores que conforman los siguientes ejes: Eje Social, Eje Físico-Espacial, Eje Económico, Eje Político Institucional, Eje Jurídico y Eje Ambiental (INVU, 2017).

Retos

El primer desafío es contar con información actualizada sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos según territorios y localidades.

Un segundo desafío es garantizar por medio de las leyes, y sobre todo en la práctica, el acceso y la comprensión de la información sobre amenazas y vulnerabilidades hasta el nivel local, particularmente en los territorios considerados como vulnerables, de manera que esta información oriente la planificación del desarrollo y también sea de conocimiento de las personas.

Recomendaciones

Debe involucrarse a las comunidades en los procesos de análisis y prevención de los riesgos, no solamente en preparativos y respuesta.

Establecer mecanismos y procedimientos de actualización de la información sobre amenazas y vulnerabilidades a cargo de la CNE y su respectiva entrega sistemática a las municipalidades.

Promover la elaboración de planes de investigación sobre riesgo acorde a prioridades de los sectores y regiones vulnerables del país.

Elaborar una propuesta de modificación a la Ley 8488 para creación de un Fondo de Subsidio a la Investigación sobre Riesgo a Desastres y Cambio Climático (fuente: Plan Nacional de Gestión del Riesgo, Acción Estratégica A1.11.1, metas: A1.11.1.1 y A1.11.1.2.)

Es requerido el fortalecimiento de capacidades de las personas, divulgar el conocimiento sobre el riesgo, haciendo énfasis en los actores locales, municipales y comunales.



Atención en respuesta al Huracán ETA, Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

Eje 6

Procedimientos y responsabilidades para la alerta temprana

PREGUNTA 6: ¿Sus leyes establecen procedimientos y responsabilidades claras para la alerta temprana?

Resumen

La Ley 8488 abre un marco habilitador para los procesos de vigilancia y sistemas de alerta, con competencias asignadas a la CNE para promover, fortalecer capacidades y asesorar a otros actores en el uso de estos sistemas de alerta temprana. Se señala en la Ley que la CNE debe, en caso necesario, coordinar la vigilancia y el manejo de estas situaciones.

No se indica explícitamente en el contenido de la ley, el abordaje de cada uno de los actores, tampoco el rol de las municipalidades, en los sistemas de alerta temprana, monitoreo y vigilancia.

Lo que sí indica la ley es el apoyo a la investigación científica a partir de un mandato transitorio incluido en la Ley 8488, referido al apoyo con recursos a cuatro centros de investigación de amenazas en el país, a partir de lo cual es requerida la información y generación de datos que permitan el análisis del riesgo.

Instrumentos consultados

Tabla 10. Instrumentos para el análisis del Eje 6

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ¹⁸	Fecha de creación
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015

Discusión

6.1. Sobre indicaciones claras de la Ley para todas las etapas del proceso de alerta temprana

Considerándose que todas las etapas del proceso de alerta temprana, o lo que la Lista de Verificación define como “sistema de alerta de principio a fin”, deben incluir las fases que van desde la detección del peligro hasta la respuesta de la comunidad con conocimiento de los riesgos, lo que la legislación resalta es el rol coordinador de la CNE en estos procesos. Entre sus competencias, la Comisión debe “Promover y fomentar la vigilancia y el manejo de situaciones de riesgo, mediante el estudio o la implantación de medidas de observación, vigilancia y alerta, que permitan prever, reducir y evitar el impacto y los daños de los posibles sucesos de desastre. Además, en caso necesario, coordinar la vigilancia y el manejo de tales situaciones” (Artículo 14, literal g).

En este mismo artículo, el literal k) señala como competencia de la CNE: “Fomentar la creación y el fortalecimiento de capacidades regionales, municipales y locales para el manejo de situaciones de emergencia. En caso necesario, incluye la participación en acciones de alerta, alarma, movilización y atención de la población”.

6.2. Sobre roles específicos de los actores para participar en la alerta temprana

En materia de legislación específica que establezca claramente los roles y responsabilidades para la alerta temprana en todo nivel, desde el nacional hasta el local, se observa que la Ley 8488 abre un marco habilitador para los procesos de vigilancia, facultando y promoviendo la realización de los procedimientos respectivos que serán responsabilidad de los diferentes actores involucrado.

No se indica en forma explícita en el contenido de esta ley, el abordaje y responsabilidades nacionales y locales para cada fase de la alerta temprana: desde el monitoreo, análisis y pronóstico de los peligros; la comunicación o difusión de las alarmas y alertas; hasta la capacidad local para responder a las alertas recibidas¹⁹.

¹⁸ De reglamentos, políticas, planes, normas

¹⁹ En la Lista de Verificación, estas fases de los sistemas de alerta temprana son denominadas “sistemas de alerta temprana de principio a fin” y se sugiere identificar si la legislación establece mandatos y designación de roles para cada etapa.

Sin embargo, mecanismos señalados por la Ley 8488 a través de los cuales, por medio de la investigación, se apoyan los sistemas de alerta temprana, son:

1. La investigación permanente y asesoría de los Comités Asesores Técnicos (CAT). Estos equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines, asesoran a la Comisión, al COE y a las demás instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en los temas específicos de su competencia. Sus criterios se definen como de carácter especializado, técnico y científico y constituyen la base para la toma de decisiones en la prevención y atención de emergencias (Artículo 10, literal b, Instancias técnico-operativas).
2. La mejora de los procesos y sistemas de monitoreo y vigilancia, con asignación de recursos a centros especializados según lo indica el Transitorio I.²⁰, para:
 - Dotar al Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica de la Universidad Nacional (OVSICORI) del equipo sísmico y volcánico necesario para realizar las actividades de vigilancia en Costa Rica. Con la posibilidad de destinar remanentes al equipamiento y fortalecimiento de la investigación de amenazas sísmicas y volcánicas.
 - Apoyar a la Universidad de Costa Rica, con el único fin de adquirir equipo y fortalecer la Red Sismológica Nacional (RSN) y el Laboratorio de Ingeniería Sísmica (LIS) de dicha Universidad. De existir algún remanente, se destinará al equipamiento y el fortalecimiento de la investigación del riesgo sísmico y volcánico en el marco de los estudios de la Gestión integral del riesgo, por parte de la RSN y el LIS.
 - Apoyar al Instituto Meteorológico Nacional (IMN) para el equipamiento, la modernización y el fortalecimiento de la red de vigilancia meteorológica, para que esté más acorde con las necesidades del país. Remanentes que se generen, se destinarán a instrumentalizar y fortalecer la investigación de los fenómenos hidrometeorológicos para el establecimiento de sistemas de alerta temprana.

Vale resaltar que la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 hace referencia al concepto de participación ciudadana con un rol activo en las etapas de la alerta temprana. Específicamente, en su Lineamiento 6 “Fomento a la gestión local del riesgo”, se establece lo siguiente: “las municipalidades, con apoyo de las instituciones centralizadas y organismos no gubernamentales, fomentarán la participación, la organización y la gestión local del riesgo, mediante prácticas y proyectos de autogestión y cogestión de acuerdo con los principios de participación ciudadana y énfasis en comunidad. Estos proyectos deben tender a la ‘fiscalización ciudadana’ de los procesos generadores de riesgo, la creación e instalación de sistemas locales para la observación, vigilancia, control, alerta y alarma ante factores de amenaza, la organización para emergencias y la planificación de la recuperación ante desastres”.

6.3. Sobre la indicación específica de mantener SAT para los peligros más serios.

No se establece en la ley un requerimiento específico de implementar sistemas de alerta temprana para los peligros más recurrentes o serios, aunque la legislación lo promueve y lo permite, razón de ello es que, en la práctica, los sistemas que se han implementado han sido precisamente para monitorear las amenazas que más afectan al país (por su recurrencia, por sus impactos).

²⁰ Son recursos derivados del 3%, según lo establecido en el Artículo 46 de la Ley 8488.

Retos

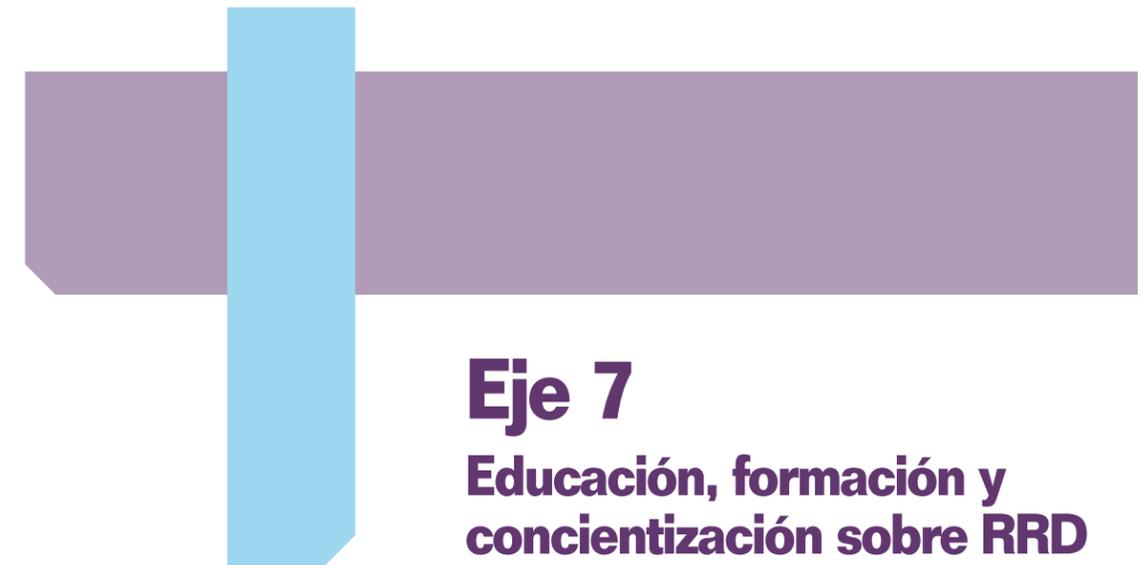
El mayor reto es la comprensión, el uso, la interpretación y el aprendizaje de los sistemas de alerta temprana por parte de las comunidades.

Para ello se requiere transferir conocimiento sobre las amenazas y vulnerabilidades al nivel territorial y local.

Recomendaciones

La legislación debe indicar explícitamente el requerimiento de la participación de autoridades regionales, locales, instituciones de investigación, empresa privada y la ciudadanía en la comprensión y uso de los SAT, o al menos de las “prácticas de alerta temprana”.

Debe promoverse actualización continua de los resultados de la vigilancia de amenazas naturales y antrópicas (meteorología, cuencas, vulcanismo, sismicidad, oceanografía, deslizamientos, etc.) y establecerse los mecanismos para que esta información sea accesible en forma oportuna por todos los actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.



Eje 7 Educación, formación y concientización sobre RRD

PREGUNTA 7: ¿Sus leyes requieren educación, capacitación y generación de conciencia para la promoción de un enfoque de la sociedad en pleno hacia la reducción de riesgo de desastre?

Resumen

La Ley 8488 faculta el establecimiento de comités sectoriales, como parte de las instancias de coordinación del SNGR. En ese sentido, se ha instaurado el Comité Sectorial de Educación que articula acciones con la CNE y además se encarga de impulsar y dar seguimiento a la Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastre en el Sector Educación.

En esta estrategia, al igual que en la Política Nacional de Gestión del Riesgo se promueve la generación de conocimiento, la comprensión de las amenazas y las vulnerabilidades, en el entendido de que el conocimiento del riesgo debe ser de dominio público. Si bien es cierto en el currículo de la educación formal se ha incluido la temática de la gestión del riesgo de desastres, así como institucionalmente, es necesario analizar la efectividad que hasta la fecha ha tenido esta transmisión de conocimiento y a la vez, formalizar programas permanentes a nivel local institucional y comunitario. Solamente con educación y conocimiento sobre el riesgo se puede reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, no solamente a nivel institucional, sino comunitario y familiar.

Instrumentos consultados

Tabla 11. Instrumentos para el análisis del Eje 7

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ²¹	Fecha de creación
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015
	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020	Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N° 041-03-2016	2/3/16

Discusión

7.1 Sobre la exigencia de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el currículo escolar

La incorporación de la reducción del riesgo de desastres en la agenda del sector educación, sienta sus bases en el Artículo 10 de la Ley 8488, a partir del cual se faculta la conformación de Comités Sectoriales como instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR). A partir de allí, se crea el Comité Sectorial de Educación (CSE), dirigido por el Departamento de Riesgo y Control Interno del Ministerio de Educación Pública (MEP) y representado por organismos del sector educación según la Directriz No. 006 de MIDEPLAN, La Gaceta No. 134, del 14 de Julio del 2014. El CSE articula acciones para cumplir con la Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastre en el Sector Educación.

La Estrategia de Gestión del Riesgo a Desastres en el Sector Educación (CNE, 2014), en su Componente 1 “Conocimiento”, Línea Estratégica:

“Actualización curricular para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes y programas de estudio”, plantea como su Primer Indicador de Resultado lo siguiente: “Contenidos sobre gestión integral del riesgo de desastre incluidos en los programas de estudio de los diferentes niveles y modalidades educativas”.

La meta al 2016 atribuible al MEP en el marco de esta Estrategia señaló lo siguiente:

“Al 2016, los programas de estudio del MEP se han actualizado con inclusión de la gestión del riesgo de desastre en los procesos académicos”.

El Resultado Esperado vinculado a dicha meta señala:

“La totalidad de los niveles y modalidades educativas cuentan con contenidos sobre gestión integral del riesgo de desastre en el proceso de aprendizaje (primero, segundo, tercer ciclo, enseñanza diversificada y técnica)”.

21 De reglamentos, políticas, planes, normas

En primera infancia y preescolar, el Programa de Estudio de Educación Preescolar del MEP propone estrategias para que el docente oriente a los niños hacia el reconocimiento de lugares cuidados y protegidos en el entorno familiar y escolar. Así también, estrategias con los niños para la conservación y protección del ambiente y seguridad del centro escolar que generen bienestar para toda la comunidad.

En primaria (1° y 2° ciclo de Educación General Básica), los programas de estudio del MEP que incluyen la gestión del riesgo son: Estudios Sociales, Educación Cívica y Ciencias.

En secundaria (3° ciclo de la Educación General Básica y la Educación Diversificada), la inclusión de contenidos de gestión del riesgo se integra en programas de estudio de las materias de: Ciencias, Cívica y Estudios Sociales.

La integración de la gestión del riesgo en el currículo también está contemplada en el Lineamiento 14 “Rol de la Educación” del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020. Específicamente, esto se aborda en la meta de: Seguimiento, evaluación y actualización de los contenidos de la Estrategia de Gestión del Riesgo a Desastres del Sector Educación, para la inclusión de la gestión del riesgo en todos los procesos de la educación formal a cargo del Sector Educación.

Dado que este plan es de implementación nacional, asigna metas específicas a sectores o instituciones, sobre las cuales se rinden cuentas y se monitorea el avance.

Para el año 2017, la meta asignada al MEP según este plan fue: una evaluación y verificación de que todos los planes de estudio integren la gestión del riesgo.

7.2 Sobre la capacitación en gestión del riesgo

La Ley 8488 establece en su Artículo 11 que la Comisión deberá contar con programas permanentes para la promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación referidas en el Artículo 10.

7.3 Sobre la concientización de la reducción del riesgo

La Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 establece un eje específico orientado a promover la concientización y comprensión pública de la reducción del riesgo de desastres en todas sus etapas. El Eje 3 “Educación, gestión del conocimiento e innovación”, tiene como objetivo fortalecer la generación de conocimiento, pasando de la creación de bases de datos e informes que describen la amenaza y la vulnerabilidad, hacia métodos y tecnologías de modelación matemática, tanto probabilísticas como determinísticas que permitan conocer e interpretar el riesgo. Además, se pretende identificar las alternativas diversas de educación y de difusión de conocimiento, considerando que el conocimiento sobre riesgo debe ser de dominio público; ello con el fin de generar sabiduría, de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones por parte de todas las personas y promover una cultura resiliente. Los lineamientos incluidos en este eje son: fomento de la investigación, análisis del riesgo, acceso a la información y rol de la educación.

Adicionalmente, el Lineamiento 14 de la Política establece el Rol de la Educación en la reducción del riesgo de desastres:

“Las instituciones del sector educación están comprometidas con el desarrollo de una cultura resiliente, entendiéndolo que ello demanda fomentar en toda la población el conocimiento sobre las causas del riesgo y las alternativas para su gestión. La educación debe contemplar el conocimiento científico de

los factores de riesgo y los criterios técnicos de gestión objetivamente más actuales e innovadores, pero también debe considerar, respetar y aprovechar el conocimiento ancestral y popular como formas de apropiación y explicación de la problemática de riesgo, de construcción de la memoria histórica y la identidad.

De manera específica, debe fomentarse el desarrollo de competencias, aptitudes y valores en los actores claves del desarrollo y en las poblaciones vulnerables. Deben desarrollarse mecanismos e instrumentos de educación formal e informal que, a largo plazo, contribuyan a la conciencia, la actitud proactiva, la adopción de compromisos y la generación de capacidades para adaptar y transformar la dinámica social en torno a las causas del riesgo y enfrentar sus efectos”.

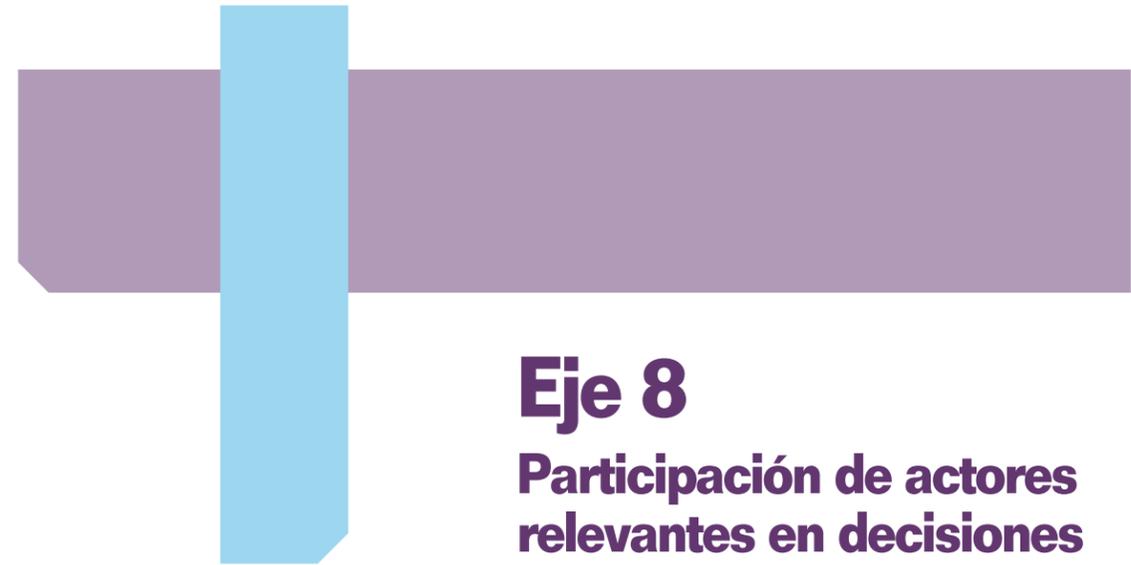
Retos

Mantener la permanencia de la educación sobre gestión del riesgo en los planos formal, no formal e informal.

A nivel de los gobiernos locales (municipalidades), la capacitación sobre gestión del riesgo debe ser permanente y trasladarse hacia la comunidad.

Recomendaciones

- Debe establecerse reglamentación orientada a impulsar programas de intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión del riesgo como elemento de educación y como alternativa complementaria a programas formales de formación en la materia.
- Incluir programas de reducción de riesgo de desastres en los programas de educación inicial y preescolar.
- Establecer un sistema que permita medir la efectividad de la formación sobre gestión del riesgo en los niveles en que se está efectuando capacitación o educación sobre la temática.
- Considerar la inclusión de medidas de aprendizaje sobre gestión del riesgo en la educación no formal.



Eje 8 Participación de actores relevantes en decisiones y actividades de RRD

PREGUNTA 8: ¿Sus leyes garantizan la participación de todos los interesados relevantes, incluida la sociedad civil, el sector privado, instituciones científicas y la comunidad en las decisiones y actividades de reducción de riesgo de desastre?

Resumen

A través de la Ley 8488 se delimita el ámbito de participación de diferentes integrantes en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, y se establecen responsabilidades para las instancias de coordinación. Estas instancias definidas por ley integran categorías de actores como: institucionales, técnico- científicos, regionales, municipales, comunales, no gubernamentales, privados, locales y comunales, las instancias de seguimiento a la Política Nacional de Gestión del Riesgo y los subsistemas de gestión del riesgo y sus comités de seguimiento.

La incorporación de todos los actores en las decisiones y actividades de gestión del riesgo, está prevista como uno de los principios de la Ley (principio de solidaridad) orientado a proteger la vida, la integridad física, y la atención prioritaria de las necesidades de los más vulnerables, por lo que estos grupos también son llamados a formar parte del SNGR y ser involucrados no solo en los procesos de atención de emergencia, sino en los análisis prospectivos del riesgo y de toma de decisiones.

Instrumentos consultados

Tabla 12. Instrumentos para el análisis del Eje 8

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ²²	Fecha de creación
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015
	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020	Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N° 041-03-2016	2/3/16
	Estrategia 2020 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, 2010)		2010

Discusión

8.1 Sobre la representación comunitaria en los procesos de toma de decisiones de gestión del riesgo

La Ley 8488 promueve la participación de los diferentes actores en los procesos de gestión del riesgo. Así se expresa en su Artículo 9: Coordinación para la gestión del riesgo y atención de emergencias, que establece lo siguiente: “El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se estructura por medio de las instancias de coordinación. La Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, en cumplimiento del principio de coordinación, se integrarán a las estructuras técnicas u operativas que conforme la Comisión, según los alcances del artículo siguiente; sin embargo, la Comisión estará facultada para conformar otras instancias de coordinación, de acuerdo con los alcances del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y sus programas”.

Adicionalmente, el Artículo 10 define claramente las Instancias de Coordinación del SNGR, cómo se integran y cuáles son sus roles. En estas instancias se incluyen actores como actores:

- los institucionales
- los técnico- científicos
- los regionales
- los municipales
- los comunales
- las organizaciones no gubernamentales, privadas, locales y comunales
- las instancias de seguimiento a la Política Nacional de Gestión del Riesgo
- los subsistemas de GR y sus comités de seguimiento

8.2 Sobre la representación de la Cruz Roja en procesos de gestión del riesgo

En relación con la representación requerida de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja en los espacios y procesos de toma de decisiones sobre reducción del riesgo de desastres, se tiene que la Cruz Roja Costarricense (CRC), conforme al Artículo 17 de la Ley 8488 forma parte de la Junta Directiva de la CNE: “...” un representante de la Cruz Roja, designado por esta misma organización”. Asimismo, en el Artículo 10, literal b): Instancias Técnico Operativas, se hace referencia a la composición de los integrantes del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), en donde se incluyen las “instituciones públicas y organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta...”, de las cuales la CRC forma parte.

La participación de la Cruz Roja sienta sus bases en su planificación estratégica a nivel global, tal como lo señala la **Estrategia 2020**, instrumento que se orienta a las vulnerabilidades particulares de las comunidades, tomando en cuenta los derechos y libertades inherentes a todas las personas, para ayudarlas a construir un mundo más humano, digno y pacífico (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2010). Tiene tres Objetivos Estratégicos al año 2020: 1. Salvar vidas, proteger los medios de sustento, y apoyar la recuperación después de desastres y crisis 2. Posibilitar una vida sana y segura y 3. Promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz.

El Objetivo Estratégico 2 contempla entre sus acciones: mejorar la salud de las personas, reducir el riesgo de desastres y hacer frente al cambio climático.

En lo que refiere a la RRD, se plantea el trabajo con las comunidades con la premisa de “eliminar los riesgos de desastre, si fuere posible y reducir su frecuencia y sus efectos cuando la prevención primaria no sea factible”. Esto involucra determinar conjuntamente con las comunidades, las amenazas existentes a nivel local y comprender los patrones de vulnerabilidad. A partir de esta identificación de las amenazas (naturales y causadas por el hombre) y las vulnerabilidades, como factores determinantes del riesgo, se pueden establecer mecanismos específicos para reducir la exposición de las comunidades a eventos adversos.

Entre los principales elementos considerados para reducir el riesgo de desastres, se citan:

- La especial atención en las mujeres y los niños.
- La sensibilización hacia una “cultura de seguridad” y promover actitudes psicosociales que la propicien.
- La abogacía para contar con legislaciones, políticas gubernamentales e incentivos que promuevan la adopción de medidas de RRD.
- La vigilancia para que los programas de desarrollo no generen nuevas amenazas o que éstas sean mitigadas apropiadamente.
- La mejora de los factores ambientales y la infraestructura material para proteger los bienes y mantener los servicios básicos requeridos por la población en caso de desastres.
- La seguridad alimentaria y la nutrición a largo plazo cuando sea necesario, fomentando los medios de sustento e incrementando y diversificando la disponibilidad y obtención de alimentos para las personas más vulnerables.

8.3 Sobre la participación de población vulnerable en decisiones sobre gestión del riesgo

En el Capítulo V: “Función de las partes interesadas” (Numeral 36, i-vi) del Marco de Acción de Sendai, se establecen las responsabilidades del Estado en cuanto a alentar las conductas de todos los actores públicos y privados, mediante el desarrollo de una política inclusiva de todos los grupos sociales: sociedad civil, voluntarios y organizaciones comunales, mujeres, niños y jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena y migrantes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

En el país las disposiciones legales permiten y dejan abierta la participación y representación significativa de poblaciones como mujeres, minorías, personas con discapacidad y adultos mayores en los procesos relacionados con la RRD.

- En el Artículo 3: “Principios” de la Ley 8488, se resalta en el principio de Solidaridad, la “responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física, considerando prioritaria la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón”.
- Por otra parte, la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, en su Eje Transversal de “Enfoque de Derechos Humanos” y en apego al Marco de Sendai y de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (“no dejar a nadie atrás”), establece lo siguiente:

“La gestión del riesgo con un enfoque basado en los derechos humanos es un marco de política que favorece el desarrollo humano. Desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales sobre el tema y la Constitución Política de la República de Costa Rica y, desde el punto de vista operacional, está orientado a propiciar las condiciones de seguridad y sostenibilidad bajo las cuales se logre el disfrute pleno de estos. Su propósito es el análisis y la consideración de las desigualdades que están en el centro de los problemas del desarrollo y la vulnerabilidad a los desastres, para corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso material y el desarrollo de la resiliencia”.

“...En un enfoque de derechos humanos, la gestión del riesgo incorporada en las estrategias y las políticas de desarrollo contribuye a promover la sostenibilidad del desarrollo, potenciar solidaridad por medio de la acción efectiva de las personas, mujeres y hombres, especialmente orientada a los grupos más vulnerables, para participar en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar; ello como parte de un sistema de derechos y deberes que está anclado en los preceptos del derecho internacional”.

8.4 Sobre la participación del sector privado en las decisiones de gestión del riesgo

En cuanto al sector privado, la normativa sobre RRD incluye su participación, tal como lo establece el Artículo 10, literal b) de la Ley 8488, en donde se establece que este sector definirá su propia representación dentro de las instancias regionales, municipales y comunales de emergencia.

Por otra parte, la Política Nacional de Gestión del Riesgo asigna al sector privado los siguientes roles:

- Conjuntamente con el Estado, garantizar la seguridad de la vida y la protección de los medios de vida ante desastres (Lineamiento 4).
- Participar activamente como parte del SNGR (Lineamiento 5).
- Invertir en prevención del riesgo, para contener las pérdidas financieras y económicas por desastres (Lineamiento 21).
- Mediante el mecanismo de las alianzas público-privadas y con apoyo de instituciones del Estado afines, promover iniciativas orientadas a aumentar la resiliencia de las empresas, la protección y recuperación de los medios de vida, de los bienes de producción (Lineamiento 23).

8.5 Sobre el apoyo del sector científico para la toma de decisiones sobre riesgo de desastres

La Ley 8488 incluye a la comunidad científica y a los centros especializados para el desarrollo de análisis de riesgo, según lo establece el Artículo 10, literal b), al integrar a los Comités Asesores Técnicos (CAT). Así también, el Transitorio I de esta misma ley prevé la asignación de recursos para fortalecer la investigación, vigilancia y monitoreo de amenazas, por parte de centros especializados a nivel nacional.

Retos

Si bien es cierto la Ley 8488 establece la conformación de las “instancias de coordinación” del SNGR y sus funciones, es requerido llevar a la práctica esa organización y trabajo entre actores, fundamentalmente a nivel local, con participación comunitaria, no sólo en procesos de atención de emergencia, sino en los de carácter preventivo.

Por ejemplo, se produce a partir de centros especializados, información técnica sobre amenazas naturales y escenarios climáticos, pero es necesario mejorar los mecanismos de acceso a estos datos, y de esta manera utilizarlos como elementos orientadores para la planificación del territorio.

Recomendaciones

Establecer mecanismos de intercambio de información periódica según lo que, por competencias, ejecutan las instancias de coordinación del SNGR y fundamentalmente, los resultados que generan y que son de utilidad para la toma de decisiones sobre RRD por parte de otros actores del sistema.



Atención en respuesta al Huracán ETA. Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

Eje 9: Consideraciones de género y atención de las poblaciones más vulnerables

PREGUNTA 9: ¿Sus leyes atienden de manera adecuada las consideraciones de género y las necesidades especiales de las categorías de personas particularmente vulnerables?

Resumen

La legislación en Costa Rica es robusta e inclusiva en cuanto a considerar y posicionar la participación de grupos vulnerables en la dinámica del desarrollo, entre ellos: adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, indígenas, entre otros.

Cada uno de estos grupos es apoyado por una institución rectora, legislación y normativa que los respalda y que realiza acciones, respetando convenios internacionales, a fin de asegurar la representación de estas poblaciones en todos los procesos de toma de decisiones y de desarrollo a nivel país, velando por su seguridad y el respeto de sus derechos.

En materia de participar activamente a los grupos vulnerables en la gestión del riesgo, esto está enunciado en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020: “Los manuales, protocolos y procedimientos de respuesta ante las emergencias, actualizados de manera regular, incorporar criterios afines a la Ley 7600, “Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”, la Ley 7801, “Ley de Creación del Instituto Nacional de la Mujer” y acuerdos internacionales, así como otras leyes conexas que aluden a las particularidades y necesidades de las mujeres y hombres, niñas, niños, jóvenes, adultas y adultos mayores y población indígena, así como la atención de la salud y bienestar animal”

Por otra parte, en materia de personas con discapacidad sí es explícita la incorporación de la RRD en sus planes y programas, a partir de acuerdos internacionales e instrumentos regionales como las “Normas para la inclusión, protección y atención de personas con discapacidad en las emergencias y desastres”, lo cual trasciende a normativa nacional específica.

Instrumentos consultados

Tabla 13. Instrumentos para el análisis del Eje 9

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ²³	Fecha de creación
	Constitución Política de Costa Rica		7/11/49
Ley 8488	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo		22-11-2005
Ley 7935	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor		25-10-1999
Ley 7600	La Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad		18-04-1996
Ley 7142	Ley de promoción de la igualdad social de la mujer		8/3/90
Ley 7801	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres		29-04-1998
Ley 2330	Aprobación del Convenio 107 de la OIT		9/4/59
Ley 5251	Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas		14-05-1975
Ley 6172	Ley Indígena		29-11-1977
	Reglamento a la Ley Indígena No.6172	DE- N° 8487-G	26-04-1978
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015
	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020	Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N° 041-03-2016	2/3/16
	Política Nacional en Discapacidad 2011-2030	DE-No. 40635-MP-MDHIS-PLAN-MTSS	
	Estrategia 2020 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	IFRC	2010
	Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- no dejar a nadie atrás	PNUD Costa Rica	2017

Discusión

9.1. Sobre el tratamiento de categorías de personas vulnerables

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible tiene como uno de sus principios “no dejar a nadie atrás”, compromiso establecido por los Estados para realizar esfuerzos

²³ De reglamentos, políticas, planes, normas

a fin de llegar primero a aquellas personas que se encuentran en condiciones de exclusión y vulnerabilidad, como las mujeres, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, jóvenes, LGBTIQ, migrantes, refugiados, rurales y periurbanos, entre otros. Eso implica una revisión nacional de las políticas, legislación y estrategias nacionales, sectoriales y locales para la inclusión e impacto en estos grupos, tarea que inició el Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica, con el apoyo del PNUD, en su estudio “Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- no dejar a nadie atrás”, para recopilar de manera general “la información estadística y estudios disponibles en el país sobre cada una de estas poblaciones, y los resultados de consultas realizadas con grupos pertenecientes a las mismas, con el fin de priorizar los ODS que deben ser acelerados para cada caso” (PNUD Costa Rica, 2017). Un listado de los tratados internacionales que amparan los derechos de las categorías de grupos excluidos, analizadas por el PNUD se muestra en el Anexo

9.2. Sobre responsabilidades específicas asignadas a instituciones para atender las necesidades de las personas vulnerables

La legislación costarricense, amparada también en tratados internacionales, es vasta en promover principios de igualdad de las poblaciones más vulnerables²⁴, así como la prohibición de distinciones contrarias a su dignidad y a su participación en los procesos conducidos nacionalmente y en los espacios sociales a los que pertenecen como parte de la ciudadanía. Para ello, se faculta con responsabilidades específicas a instituciones a cargo de estos grupos, que impulsan el cumplimiento de la respectiva normativa y la implementación de políticas y planes que garanticen la incorporación de esta población en la dinámica de todos los sectores de desarrollo del país.

A continuación, se efectúa un resumen de lo que la principal regulación indica en materia de protección y equidad de derechos de: los adultos mayores, las personas con discapacidad, las mujeres, los indígenas y los más desfavorecidos, aunque no necesariamente en forma explícita se refiera a situaciones de riesgo de desastres. Posteriormente, se ubica aquella normativa que en forma explícita señala el tratamiento de estas personas vulnerables en situaciones de riesgo de desastres.

Regulación para poblaciones vulnerables²⁵

Primeramente, se tiene que la Constitución Política de Costa Rica de 1949, en su Título V, de los Derechos y Garantías Sociales, Artículo 51, establece lo siguiente respecto a la protección de los grupos más vulnerables: “La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.

A partir del enfoque de derechos establecido internacionalmente y lo que en primera instancia dicta la Constitución Política, se derivan regulaciones específicas por tipo de población vulnerable considerada en las orientaciones de la Lista de Verificación.

²⁴ Entendidas para efectos de este análisis y con base en las orientaciones de la Lista de Verificación como: los adultos mayores, las personas con discapacidad, las mujeres, los indígenas y los más desfavorecidos.

²⁵ Ídem, No. 21

Adultos mayores

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley 7935) establece derechos y beneficios para las personas de 65 años o más, en temas relacionados con la salud, educación, actividades artísticas, deporte, recreación, vivienda, seguridad social y trabajo, estableciendo igualmente, y siempre con esa finalidad proteccionista, sanciones administrativas, penales y civiles para todos aquellos, sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que violen sus derechos.

Con base en el Artículo 34 de esta Ley, se crea el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, órgano rector en materia de envejecimiento y vejez en Costa Rica, de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República y con personería jurídica instrumental para cumplir con los fines y funciones establecidos en la Ley 7935. Su función es garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de las personas adultas mayores mediante la formulación y ejecución de las políticas públicas integrales que generen la creación de condiciones y oportunidades para que estas personas tengan una vida plena y digna, acorde con los principios de: igualdad de oportunidades, dignidad, participación, permanencia en su núcleo familiar y comunitario, atención integral, realización personal e independencia.

Personas con discapacidad

La Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley 7600) declara de interés público la discapacidad y establece una serie de obligaciones estatales dirigidas a asegurar la igualdad y equidad para las personas con discapacidad, que deben ser aplicadas en la gestión inclusiva del riesgo.

La Ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Ley 9303), declara al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) ente rector en discapacidad, como órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Artículo 1).

El CONAPDIS tiene entre sus fines, según el Artículo 2 de la Ley 7600: a) Fiscalizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población con discapacidad, por parte de las entidades públicas y privadas. b) Regir la producción, ejecución y fiscalización de la política nacional en discapacidad, en coordinación con las demás instituciones públicas y organizaciones de personas con discapacidad, en todos los sectores de la sociedad. c) Promover la incorporación plena de la población con discapacidad a la sociedad. d) Asesorar a las organizaciones públicas y privadas que desarrollen o presten servicios a la población con discapacidad, coordinando sus programas o servicios. e) Orientar, coordinar y garantizar la armonización de criterios, protocolos de atención, políticas de cobertura y acceso, estándares de calidad y articulación de la red de servicios a la población con discapacidad, para el cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y transversalidad.

Por otra parte, la Política Nacional en Discapacidad, 2011-2030, promulgada mediante Decreto Ejecutivo No. 40635-MP-MDHIS-PLAN-MTSS "Armonización de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y establecimiento de su Plan de Acción, conforme a los compromisos país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles", constituye el marco referencial de articulación y orientación para incidir en la gestión de políticas públicas inclusivas, que permitan el cumplimiento de derechos de las personas con discapacidad.

Mujeres

A nivel de los marcos internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas, fue aprobada por el Estado Costarricense mediante la ley No. 6968 del 2 de octubre de 1984. Esto constituyó el inicio de los cambios en la legislación, reflejados en la promulgación de la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer (Ley 7142) del 08 de marzo de 1990, que apoya los derechos de las mujeres, su protección, la mejora de sus condiciones y posición en la sociedad. Establece derechos políticos, sociales, educativos, entre otros. Esta ley reconceptualiza el rol de la mujer en la población costarricense, como sujeto de derechos, apta para decidir e involucrarse activamente en la sociedad.

Con la promulgación de la Ley No 7801, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), a fin de cumplir con los compromisos asumidos a nivel nacional e internacional para promover la igualdad y equidad de género por medio de la creación de mecanismos especializados. El INAMU debe formular, impulsar y vigilar la ejecución de la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales. También le corresponde "Propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres." (Art. 3. Inciso d.)

Indígenas

La Ley 2330 sobre la Aprobación del Convenio 107 de la OIT (1959) ratificó el Convenio Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Tribales Indígenas y Semitribales en los Países Independientes.

La Ley 5251 sobre la Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas CONAI (1973) creó la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), con el objeto de promover el mejoramiento social, económico y cultural de los pueblos indígenas, promover la investigación sobre este grupo, velar por el cumplimiento de sus derechos humanos, y articular las acciones desarrolladas por las instituciones y sus habitantes, para su beneficio.

La Ley Indígena (Ley 6172) de 1977 definió el concepto de persona indígena. Reconoce los territorios indígenas, declarados con anterioridad a esta ley, como "reservas indígenas" (en su calidad de inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos de las comunidades indígenas); prohíbe el establecimiento de bares y cantinas, así como la venta de licores dentro de los territorios indígenas, establece que los territorios/reservas serán regidas por las personas indígenas en sus estructuras comunitarias tradicionales o de las leyes de la República que los rijan (en coordinación con el CONAI). Finalmente, establece que los territorios indígenas pertenecientes a personas no indígenas deberán ser devueltos a la comunidad indígena.

Por otra parte, mediante Decreto Ejecutivo 8487-G se crea el Reglamento de la Ley Indígena (1978), que establece en su Artículo 5 que las Asociaciones de Desarrollo, legalmente inscritas, representarán judicial y extra judicialmente a la comunidad indígena del territorio al cual pertenecen.

Regulación en RRD que incluye los grupos vulnerables

Primeramente, el Artículo 11 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), señala lo siguiente sobre situaciones de riesgo:

Artículo 11: “Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias. Los Estados Parte adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.”

La Ley 8488

Integra como parte de sus principios rectores la “responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física, considerando prioritaria la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón”.

En su Artículo 14: “Competencias ordinarias de la Comisión”, establece en su literal e), la función de “ejercer una función permanente de control, para que los órganos y entes del Estado incluyan criterios de gestión de riesgos, en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo del país”.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, en su Eje 1 “Generación de resiliencia e inclusión social”, toma en consideración “la condición de género, la condición etaria de los grupos extremos de menor y mayor edad, la discapacidad, la identidad étnica y la situación migratoria, con diferencias además en los ámbitos urbano y rural...”

En los Lineamientos 1 al 3 se asignan responsabilidades específicas a sectores institucionales a cargo de las necesidades de los grupos vulnerables, según se cita:

- 1. Lineamiento 1 “Inclusión del riesgo a desastres en los programas sociales”:** el Estado Costarricense y sus instituciones incluyen la variable de riesgo a desastres y delimita los parámetros para la definición y la medición de la resiliencia, particularmente en los “Programas Sociales Selectivos”. Basado en esto, las instituciones orientarán su planificación e inversión hacia la población vulnerable, considerando el propósito de reducir los factores de riesgo a desastre y generar resiliencia, desarrollando capacidades, por una parte, para la gestión prospectiva del riesgo y por otra, para la respuesta y recuperación efectiva.
- 2. Lineamiento 2 “Asentamientos humanos en condiciones seguras”:** las instituciones relacionadas con el desarrollo habitacional y la planificación territorial, incluidas las municipalidades, como parte de los procesos de planificación de uso de la tierra, deben identificar los asentamientos humanos ubicados en sitios de amenaza, promover la reducción de los factores de riesgo, la reubicación de las poblaciones vulnerables y un ordenamiento territorial que potencie la seguridad y

mejore la calidad del hábitat en los asentamientos humanos. En la medida que subsista la problemática de asentamientos en sitios peligrosos, debe promoverse la organización comunitaria

- 3. Lineamiento 3 “Protección y compensación social”:** Las instituciones a cargo de programas sociales, sobre la base de las potestades, competencias y población meta, deben delimitar los instrumentos y mecanismos de protección y compensación, así como los protocolos y procedimientos de actuación conjunta, necesarios para disponer de los recursos y atender de manera inmediata, a las poblaciones afectadas por eventos de emergencias y desastres. Estos protocolos y lineamientos bajo criterios de solidaridad y sororidad humana, los enfoques de derechos humanos, de género y la protección animal deben tener presentes las necesidades diferenciales de los grupos de población y bajo las perspectivas más actuales de salud pública, paz social, seguridad y bienestar humano”.

Por otra parte el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, en el Ámbito de Gestión de “Preparativos y Respuesta”, Lineamiento 9, establece como meta la siguiente: “Los manuales, protocolos y procedimientos de respuesta ante las emergencias, actualizados de manera regular, incorporar criterios afines a la Ley 7600, “Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”, la Ley 7801, “Ley de Creación del Instituto Nacional de la Mujer” y acuerdos internacionales, así como otras leyes conexas que aluden a las particularidades y necesidades de las mujeres y hombres, niñas, niños, jóvenes, adultas y adultos mayores y población indígena, así como la atención de la salud y bienestar animal”(Referencia: A2.9.1.).

Vale resaltar que, para poblaciones con discapacidad, existe instrumentación y normativa específica vinculada a RRD, que procede de un instrumento de carácter regional en el marco de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), según se señala:

- Normas para la inclusión, protección y atención de personas con discapacidad en las emergencias y desastres” aplicables al ámbito centroamericano, elaboradas con auspicio del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) con el apoyo financiero de la Oficina de Asistencia para Desastres del Gobierno de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe (OFDA-LAC-AID); fungiendo como unidad ejecutora del proyecto la Oficina en Costa Rica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La finalidad de estas normas es garantizar que la personas con discapacidad tengan acceso a la participación en todas las fases de la gestión inclusiva del riesgo; especialmente en lo relativo a los procesos de toma de decisiones y que todas las acciones desplegadas para la atención de esta población sean diseñadas y ejecutadas, con enfoque de derechos de las personas con discapacidad. También, ya se cuenta con la Hoja de Ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres (UNICEF, 2018).
- En Costa Rica, mediante Decreto Ejecutivo N°41095-MP-MTSS, se establece el Acatamiento Obligatorio de las Normas para la Inclusión, Protección y Atención de Personas con Discapacidad en las Emergencias y Desastres, cuyo énfasis es promover la gestión inclusiva del riesgo, definida como: “la ejecución del proceso de gestión del riesgo, llevada a cabo con la participación y en consulta estrecha con las personas y organizaciones

de personas con discapacidad, con el fin de garantizar que se encuentren efectivamente incluidas en todos los procesos de toma de decisiones, en los ámbitos nacional, regional y local". Se instituye además la obligatoriedad de aplicar las Normas a todas las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil organizada.

Retos

Transversalizar la gestión del riesgo en la agenda de trabajo de las instituciones rectoras respectivas, a cargo de los grupos vulnerables, tomando en cuenta los avances que en materia de personas con discapacidad se han desarrollado.

Recomendaciones

Hacer levantamientos estadísticos y georreferenciados de la población vulnerable, según sean mujeres, minorías, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas, cruzando esta información con las principales amenazas naturales y antropogénicas a las que se enfrentan.

Incidir desde la rectoría de la CNE y la estructura del SNGR, en las instancias rectoras encargadas de la protección de estos grupos vulnerables. Esto orientado a la formación de capacidades, proporcionar datos estadísticos y coadyuvar en la elaboración de estrategias y planes, de forma similar a como se ha avanzado con la población de personas con discapacidad (CONAPDIS).

Eje 10

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre RRD

PREGUNTA 10: ¿Cuenta con mecanismos adecuados para garantizar que se cumplan las responsabilidades y se protejan los derechos?

Resumen

Se cuenta con una normativa amplia vinculada a mecanismos de transparencia, rendición de cuentas en categorías como: administración pública, administración financiera, control interno, corrupción, entre otros.

En materia específica de gestión del riesgo, la normativa costarricense no señala en forma explícita la presentación de informes públicos sobre responsabilidades asumidas en acciones de RRD.

Las acciones a reportar en materia de gestión del riesgo de desastres deben aplicar los principios generales de rendición de cuentas y transparencia, por lo que la normativa existente aplicable a la institucionalidad pública posibilita a la CNE también rendir reportes sobre RRD contra demanda o solicitudes específicas.

Instrumentos consultados

Tabla 14. Instrumentos para el análisis del Eje 10

Número / código	Nombre	Decreto o Acuerdo de Aprobación ²⁶	Fecha de creación
	Constitución Política de la República de Costa Rica	Asamblea Constituyente	7/11/49
Ley 6227	Ley General de la Administración Pública		2/5/78
Ley 8131	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos		16-10-2001
Ley 8292	Ley General de Control Interno		31-07-2002
Ley 8442	Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.		6/10/04
	Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030)	DE-N°39322-MP-MINAE-MIVAH	30-11-2015
	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020	Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N° 041-03-2016	2/3/16

Discusión

10.1 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas, en el ámbito jurídico, se define como 1- un principio constitucional según la Constitución Política de Costa Rica; pero también se define como 2- un deber de la Administración; y 3- un derecho de la ciudadanía, además del marco jurídico necesario para su adecuado desarrollo (Arroyo, 2018).

Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de estas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos (El País.cr, 2015).

La Constitución Política de Costa Rica señala en su Artículo 11 lo siguiente: “La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas” (Asamblea Constituyente, 1949).

En adición a lo dictado por la Constitución Política, la regulación general en materia de rendición de cuentas, transparencia, y correspondientes sanciones, se resume seguidamente:

²⁶ De reglamentos, políticas, planes, normas

a) Administración pública

La Ley General de la Administración Pública (Ley 6227) regula la organización, la actividad del Estado y los entes públicos para lo cual cada uno posee personalidad jurídica y capacidad de derecho tanto público como privado. En su Artículo 4 indica que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

b) Administración financiera

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131) regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. También abarca entes públicos no estatales y las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado (Artículo 1).

El Artículo 3 de la Ley 8131 establece los fines, entre los que puede encontrar vinculación con la transparencia y rendición de cuentas:

- Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.

El Artículo 5 define los principios financieros, de los cuales destaca el “Principio de publicidad”, que en materia de publicidad y transparencia indica: “En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”.

c) Control interno

En lo referente a control interno, la institución que tiene las facultades para emitir disposiciones, normas, políticas y directrices en materia de gestión y control interno es la Contraloría General de la República (CGR), así se establece en la ley 7428, “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, y en los artículos de 183 y 184 de la Constitución Política.

La Ley General de Control Interno (Ley 8292) establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno (Artículo 1). El conjunto de disposiciones permite que las acciones desarrolladas por la administración de las instituciones sean seguras para la consecución de los objetivos organizacionales.

d) Corrupción

La ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (Ley 8422) establece en su Artículo 1 la finalidad de prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública. Esta Ley materializa el compromiso de Costa Rica ante la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996) suscrita en marzo de 1996, como el primer instrumento jurídico internacional en la lucha contra la corrupción.

10.2 Gestión del Riesgo, transparencia y rendición de cuentas

En materia específica de gestión del riesgo, la normativa costarricense no señala en forma explícita la presentación de informes públicos sobre responsabilidades asumidas en acciones de RRD. Pero sí se señala en el Capítulo VIII de la Ley 8488, lo siguiente sobre fiscalización de la CNE, en donde se observa que la Contraloría General de la República fiscaliza el funcionamiento ordinario y extraordinario de la Comisión:

“Artículo 50.- Fiscalización de gastos regulares. El funcionamiento ordinario de la Comisión, así como los gastos regulares, es decir, los debidos a su operación ordinaria, estarán sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna de la entidad.

La disposición de los recursos presupuestarios deberá realizarse con estricto apego al principio de legalidad, conforme a la Ley de Administración Financiera de la República, la Ley de Contratación Administrativa y las demás normas reguladoras del control económico, jurídico y fiscal de los entes públicos”.

“Artículo 51.- Fiscalización del fondo nacional de emergencias. La administración, el uso y la disposición de los recursos depositados en el Fondo Nacional de Emergencias, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna de la Comisión.

La adquisición de los bienes y servicios que se celebren con los recursos del Fondo para la atención de emergencias declaradas, se regirán por los principios establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa, así como por las disposiciones señaladas en el Reglamento Interno de la Proveeduría institucional y las disposiciones que sean emitidas específicamente con este objeto”.

En adición, las acciones a reportar en materia de gestión del riesgo de desastres deben aplicar los principios generales de rendición de cuentas y transparencia, por lo que la normativa existente aplicable a la institucionalidad pública posibilita a la CNE también rendir reportes sobre RRD contra demanda o solicitudes específicas.

Transparencia en la gestión del riesgo

En Costa Rica se ha venido trabajando con una iniciativa denominada Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP). Se trata de un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), elaborado en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Gobierno Digital (Racsa-GD), desarrollado científicamente y

basado en mejores prácticas internacionales para medir el estado de situación de la transparencia que, en un momento dado, se ofrece en los sitios web de las instituciones públicas costarricenses.

El ITSP mide la transparencia en un sentido amplio por medio de cuatro dimensiones, 16 variables, 38 subvariables y 95 indicadores, a fin de cumplir el derecho humano de acceso a la información y contribuir a una sociedad más informada. Estas dimensiones son:

1. Acceso a la información pública (AIP): Evalúa la información colocada en los sitios web de las instituciones públicas de carácter institucional y del personal, de los servicios y procesos institucionales, incluidos los procesos de contratación, y evalúa la calidad de esta información, en cumplimiento del principio de máxima publicidad y el derecho constitucional y humano de acceso a la información.
2. Rendición de cuentas (RC): Evalúa la información que las instituciones públicas colocan en sus sitios web relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, competencias y responsabilidades, tanto institucionales como de los funcionarios públicos que las conforman.
3. Participación ciudadana (PC): Evalúa los espacios y los medios que el ciudadano dispone para participar en los procesos de planificación, control y evaluación institucional, accesibles a partir de los sitios web institucionales.
4. Datos abiertos de gobierno (DAG): Evalúa la publicación de conjuntos de datos preseleccionados en el sitio web de las instituciones públicas, de acuerdo con el cumplimiento del formato de datos abiertos, permitiendo su reuso y libre distribución.

La CNE, instancia rectora en gestión del riesgo, forma parte de las instituciones del sector público que con base en la información reportada en su sitio web, es evaluada según el ITSP. A la fecha, se encuentra disponible la cuarta evaluación correspondiente al año 2018 en: <http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2019/01/2018-Informe-ITSP.pdf>

Vale resaltar, que, en términos de transparencia, la Cruz Roja Costarricense ha realizado esfuerzos para publicar en su sitio web la información pertinente y vinculada a la ejecutoria de esta institución, de manera que esté accesible y a disposición de la ciudadanía, pudiendo ser consultada en cualquier momento.

Rol del Poder Judicial y Ejecutivo en la rendición de cuentas sobre gestión del riesgo

En cuanto al rol del Poder Judicial en Costa Rica, para reforzar la rendición de cuentas referente a la reducción del riesgo de desastres, se tiene que las disposiciones de la Sala Constitucional y de los juzgados han sido fundamentales, al afirmar la autoridad técnica y científica de la CNE. También el Poder Ejecutivo puede declarar el estado de emergencia nacional y variar el destino de las partidas presupuestarias, ya que la 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.

Incentivos en gestión del riesgo

En la actualidad la regulación nacional no contempla incentivos al sector público por el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre RRD, sin embargo, permite crearlos. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 empieza a proponer la temática de los incentivos, al plantear en su Ámbito de Reducción del Riesgo, Acción Estratégica A1.23.1 “Estrategia de involucramiento del sector privado”, la meta de realizar intercambios de experiencias sobre modelos de incentivos municipales aplicables a las empresas para atender temas de gestión del riesgo en los Gobiernos Locales. Lo anterior con la idea de implementar alianzas público privadas en el tema de gestión del riesgo.

Derecho a la información sobre gestión del riesgo

En lo que respecta al derecho a la información sobre riesgos y desastres, la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016, hace hincapié en su Eje 3: Educación, gestión del conocimiento e innovación, en la promoción del desarrollo del conocimiento, la innovación y la educación sobre las causas y las alternativas de gestión del riesgo, mediante el fomento de la investigación, la difusión del conocimiento, las buenas prácticas y la aplicación apropiada de métodos y recursos tecnológicos de enseñanza–aprendizaje que estimule progresivamente comportamientos, decisiones, conciencia y actitudes resilientes, promotoras de innovación y transformación en las pautas culturales de la población costarricense.

Sanciones por incumplimiento de deberes en gestión del riesgo

En relación con sanciones por faltas graves en cumplimiento de los deberes en materia de gestión del riesgo, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, plantea en el Ámbito de Reducción del Riesgo, la acción estratégica A1.20.2. “Marco compensatorio del riesgo”, cuya meta definida es la siguiente: “El Estado Costarricense adecúa el marco normativo, mediante cambios de ley, para sancionar como delito a toda figura pública o privada que exacerbe riesgos y obligar a la compensación del daño, sumado a las responsabilidades civiles de rigor ya establecidas en el marco legal del país”.

Retos

La existencia de mecanismos específicos de transparencia y rendición de cuentas específicos para aplicación de planes, estrategias y medidas de reducción del riesgo en la planificación de todos los sectores.

Recomendaciones

Incidir para que la normativa incluya explícitamente los mecanismos a partir de los cuales se va a medir el cumplimiento de las funciones y responsabilidades en gestión del riesgo que estén a cargo de las instituciones, desde el nivel central, hasta el regional y local.

Evaluar la pertinencia de incorporar la figura de “incentivos” por cumplimiento de responsabilidades en gestión del riesgo por parte de las instituciones.

Analizar los mecanismos para que las instituciones rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus metas en gestión del riesgo y la información sea accesible al público.



Atención de emergencias, Limón, 2020

CAPÍTULO 4

La visión de las municipalidades

De la interlocución con las municipalidades durante la semana del 16 al 20 de septiembre, se analizaron los ejes de la Lista de Verificación, con el afán de contar con su visión de la normativa y principalmente, la aplicación en la práctica de esta.

La Lista de Verificación está diseñada para una revisión nacional de leyes y no directamente para la instrumentación operativa de las municipalidades, sin embargo, con miras a conocer el grado de acatamiento de la ley a nivel local, y cuál es la visión de las municipalidades, se les consultó cada una de las preguntas del instrumento. A partir de las respuestas de las 7 municipalidades, se hizo un resumen general que se presenta en la tabla a continuación.

Tabla 15. **Visión de las municipalidades de los cantones beneficiarios**

Pregunta de la Lista de Verificación	Hallazgos generales Municipalidades de cantones beneficiarios
Ley sobre RRD	<ul style="list-style-type: none"> En las municipalidades, sí se ubica la Ley 8488 como referente en RRD cuando hay régimen de excepción (declaratoria de emergencia), ya que se faculta la activación de otros mecanismos en los que éstas deben participar. Salvo muy pocas excepciones, hace falta formular o actualizar el plan regulador en las municipalidades, alternativamente se están rigiendo más por acuerdos municipales y otros instrumentos propios: circulares, procedimientos internos, etc.
Roles y responsabilidades en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)	<ul style="list-style-type: none"> Se conocen por parte de las municipalidades, las instancias de coordinación y roles en el marco del SNGR en donde las mismas están involucradas: comités regionales, municipales y comunales de emergencia. Es necesario que el Comité Municipal de Emergencia (CME) conozca los planes de trabajo del Comité Regional de Emergencia (CRE). Se resalta mayor evidencia de coordinación entre las municipalidades y las instituciones de primera respuesta. Se señala que hay que hacer mayor esfuerzo por parte del Comité Municipal de Emergencias para convocar a otros actores que no tienen representatividad permanente y eso afecta la coordinación local para la RRD. Durante la reconstrucción se destaca la necesidad de una mejor coordinación entre actores involucrados en la ejecución de proyectos por Declaratorias de Emergencia cuya implementación es conjunta con las municipalidades. Se expresa la necesidad de aplicar protocolos y procedimientos, ya que, a la hora de implementar proyectos por declaratoria de emergencia, cada parte involucrada asume su rol específico según sea la institución y sector involucrado (ambiente, energía, obras públicas, salud, etc.), pero es necesaria la coordinación. Necesidad de mayor involucramiento y asesoría del oficial de enlace de la CNE con el CME
Leyes sectoriales y reducción de la vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Desde las municipalidades se desconoce si cada sector de gobierno planifica en función de reducir sus vulnerabilidades, hay conciencia de que lo que no está en leyes, está en políticas y planes de los sectores, amparados por Decretos Ejecutivos.

Presupuesto para la RRD	<ul style="list-style-type: none"> Partida presupuestaria se utiliza para mitigación y atención, no para la parte preventiva del riesgo de desastres.
Análisis del riesgo en la planificación del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere mejor acceso a los mapas de amenazas, y que se tome en cuenta al gobierno local para la validación de estos, ya que las municipalidades pueden aportar insumos valiosos, como por ejemplo datos de censos, zonas despobladas, pero con grandes afectaciones. Otro aspecto es que el acceso a información sobre riesgo en muchos casos no es fácilmente accesible porque se debe comprar.
Procedimientos y responsabilidades para la alerta temprana	<ul style="list-style-type: none"> Ante ausencia de mecanismos de alerta temprana directamente manejados por las municipalidades, han implementado sus propios sistemas basados en la experiencia (sistemas empíricos que brindan resultados satisfactorios). Se reconoce la necesidad de capacitarse a nivel local para la interpretación de datos que arrojan los instrumentos de alerta temprana.
Educación, formación y concientización sobre RRD	<ul style="list-style-type: none"> A nivel municipal, la capacitación y formación en RRD ha respondido más a iniciativas (proyectos de cooperación) que, a un programa permanente de capacitación liderado por la propia municipalidad, limitado por dos factores: ausencia de una oficina o funcionario a cargo de la RRD, ausencia de presupuesto para prevención y formación.
Participación de actores relevantes en decisiones y actividades de RRD	<ul style="list-style-type: none"> La participación de actores es más común en régimen de excepción, se resalta ausencia de procedimientos que señalen cómo se involucran actores como la academia, sociedad civil, sector privado, poblaciones vulnerables, poblaciones indígenas, cómo abordar participación de actores en zonas transfronterizas para la toma de decisiones sobre gestión del riesgo. Las interlocuciones y coordinaciones son más comunes en situaciones de emergencia (declaratoria), pero hacen falta procedimientos.
Consideraciones de género y atención de las poblaciones más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> En situaciones de emergencia (régimen de excepción), los Comités Municipales de Emergencia señalan dar prioridad en la atención a los grupos más vulnerables de la población.
Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> Las municipalidades son conocedoras de los mecanismos de rendición de cuenta y transparencia, que igualmente aplica para actividades de RRD.



Atención en respuesta al Huracán ETA, Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.



Atención en respuesta al Huracán ETA, Guanacaste-Costa Rica, 2020. Cruz Roja Costarricense.

Recomendaciones

Un resumen de las recomendaciones citadas a lo largo del análisis se enumera seguidamente:

1. Es necesario que, una vez transversalizada la gestión del riesgo en los instrumentos de política pública y planes de acción de los todos los sectores, se establezcan compromisos concretos, que respondan al Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente, ya que actualmente sólo algunos sectores planifican concretamente en GR.
2. La ley debe vincularse con reglamentación y planificación local, así como con leyes de otros sectores. La incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación de los sectores debe necesariamente impulsar una agenda de trabajo a nivel de los territorios, con instrumentos que permitan hacer inversiones en los ámbitos territorial y municipal, tomando en cuenta el análisis de riesgos y de esta forma contribuir a reducirlos.
3. Es necesario abogar por la definición de directrices de presupuestación nacional que incidan en la planificación estratégica y operativa (sectorial, institucional y municipal) en gestión del riesgo, adaptación a la variabilidad y cambio climático y la protección del ambiente. Asimismo, establecer mecanismos de fiscalización y vigilancia de la asignación presupuestaria en gestión del riesgo.
4. La creación de cuentas presupuestarias específicas para prevención y gestión del riesgo debe ir vinculada a la obligatoriedad de las instituciones del Estado de planificar en prevención, capacitación institucional y comunal, sistemas de alerta temprana, etc.
5. A través de un mecanismo coordinado por el Ministerio de Hacienda, se debe empezar a medir estructuradamente el gasto efectuado por las instituciones, a partir de clasificadores presupuestarios que permitan identificar gastos en gestión del riesgo, variabilidad y cambio climático y la protección del ambiente. Es muy probable que las instituciones estén utilizando partidas de gastos para desarrollar actividades relacionadas con gestión del riesgo, cambio climático y

ambiente, aunque quizás no las estén identificando y clasificando como tales y por eso queda invisibilizada esta gestión. Le ley debería expresar la implementación de estos mecanismos y fiscalizar el gasto en RRD.

6. Se debe garantizar por medio de las leyes, y sobre todo en la práctica, el acceso y la comprensión de la información sobre amenazas y vulnerabilidades hasta el nivel local, particularmente en los territorios considerados como vulnerables, de manera que esta información oriente la planificación del desarrollo y también sea de conocimiento de las personas.
7. La legislación debe prever la participación de autoridades regionales, locales, instituciones de investigación, empresa privada y la ciudadanía en la comprensión y uso de los mecanismos de alerta temprana y monitoreo, en todas las fases de la alerta temprana.
8. En materia de mecanismos de alerta temprana, involucrar al Sistema Nacional de Monitoreo de Tsunamis (SINAMOT), en adición a los otros centros científicos de monitoreo de amenazas sísmicas, volcánicas, clima, etc.
9. La legislación y normativa debe promover la actualización continua de los resultados de la vigilancia de amenazas naturales y antrópicas (meteorología, cuencas, vulcanismo, sismicidad, oceanografía, deslizamientos, tsunamis, etc.)
10. Debe establecerse reglamentación orientada a impulsar programas de intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión del riesgo como elemento de educación y como alternativa complementaria a programas formales de formación en la materia.
11. Debe establecerse normativa específica sobre la exigencia de capacitar a funcionarios municipales en GR, y extenderla hacia los integrantes de los Comités Municipales de Emergencia. Esto se puede potenciar a través de alianzas con otras instituciones públicas y privadas.
12. Integrar a los responsables de las actividades productivas propias de cada región (comerciales, industriales, agrícolas, pecuarias) en programas de concientización sobre gestión del riesgo, con el fin de proteger los bienes y medios de vida.
13. Es fundamental establecer mecanismos de monitoreo que permitan medir la efectividad de la formación sobre gestión del riesgo, conocer hasta dónde llega, se transmite y se aplica ese conocimiento, fundamentalmente en los gobiernos locales y hacia las comunidades.
14. Deben impulsarse los mecanismos de intercambio de información periódica según lo que, por competencias, ejecutan las instancias de coordinación del SNGR. Deben compartirse los resultados generados por las instancias de coordinación, los cuales son de utilidad para la toma de decisiones sobre RRD por parte de otros actores del sistema.
15. La ley debe incluir explícitamente la obligatoriedad de elaborar mapas de riesgo de las comunidades de cada cantón.
16. Debe promoverse el levantamiento estadístico y georreferenciado de la población vulnerable y por categoría de vulnerabilidad, según sean mujeres, minorías, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas, cruzando esta información con las principales amenazas naturales y antropogénicas a las que se enfrentan. Los Comités Municipales de Emergencia deben tener actualizada dicha información.
17. Se recomienda incidir desde la rectoría de la CNE y la estructura del SNGR, en las instancias rectoras encargadas de la protección de grupos vulnerables.

Esto orientado a la formación de capacidades, proporcionar datos estadísticos y coadyuvar en la elaboración de estrategias y planes, de forma similar a como se ha avanzado con la población de personas con discapacidad, cuyo rector es el CONAPDIS).

18. Incidir para que la normativa incluya explícitamente los mecanismos a partir de los cuales se va a medir el cumplimiento de las funciones y responsabilidades en gestión del riesgo que estén a cargo de las instituciones, desde el nivel central, hasta el regional y local.
19. Evaluar la pertinencia de incorporar la figura de “incentivos” por cumplimiento de responsabilidades en gestión del riesgo por parte de las instituciones.
20. Analizar los mecanismos para que las instituciones rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus metas en gestión del riesgo y la información sea accesible al público.
21. Analizar la pertinencia de establecer sanciones a instituciones y entidades que incumplan su obligación de participar activa y permanentemente en los comités regionales, municipales y locales de emergencia.

Específicamente con las municipalidades:

- En el nivel local, se debe apoyar a las municipalidades para que, en función de su autonomía política, administrativa y financiera, puedan asumir mayores competencias para promover la gestión del riesgo en el territorio.
- Propiciar una mayor articulación y coordinación de acciones entre los comités regionales, municipales y locales de emergencia.
- Definir un perfil estándar de funciones, responsabilidades y competencias para una oficina de gestión del riesgo de desastres a nivel municipal.
- Debe asegurarse recurso humano específico para atender la agenda de gestión del riesgo de las municipalidades.
- Procesos en donde es necesario fortalecer a las municipalidades son: organización para emergencias, planes y protocolos, albergues, gestión del riesgo, etc.
- Temas en los que las municipalidades deben ser continuamente actualizadas y capacitadas son: amenazas, análisis de vulnerabilidad, protección de nacientes, riesgos climáticos, adaptación, protección de infraestructura, riesgos urbanos, mecanismos de alerta temprana, etc.

Finalmente, dada la pertinencia entre el trabajo que está desarrollando la CNE en materia de la revisión del marco normativo en RRD y lo que el proyecto Zúrich plantea, es muy pertinente, articular esfuerzos para que ambas instituciones (CNE y CRC) produzcan un resultado que apoyará directamente al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en materia de actualización de los marcos legales. Con esto se evitará la duplicación de esfuerzos por parte de ambas instituciones, y más bien se podrá trabajar colaborativamente en la generación de un producto integrado que aporte elementos para incidir en mejoras al contenido de la ley, los enfoques de su implementación, etc.

Bibliografía

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.

Asamblea Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. ONU.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. ONU.

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.

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).

CNE. (2014). Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Educación.

CNE. (2015). Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030. San José.

CNE. (2016). Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020. San José.

Consejo Nacional de Planificación Urbana. (2018). Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022.

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.

DE N° 34361-MP, 2007. (s.f.). Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

DE- 32988-H-MP-PLAN, 2006. (s.f.). Reglamento a la Ley 8131.

DE- 41561-MP-MINAE, 2019. (s.f.). Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización, compromiso del Gobierno del Bicentenario.

DE- N° 8487-G, 1978. (s.f.). Reglamento a la Ley Indígena No.6172.

DE- N°34694-PLAN-H, 2008. (s.f.). Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

DE- N°37735, 2013. (s.f.). Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.

DE- N.º 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, 2004. (s.f.). Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental.

DE-N° 39681-MP, 2017. (s.f.). Reforma al Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

DE-N°41132-MINAE, 2018. (s.f.). Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental.

DE-N.º 32967, 2006. (s.f.). Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA) Parte III.

DE-N.º 36823-MINAET, 2011. (s.f.). Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático.

El País.cr. (2015). Obtenido de Rendición de cuentas y transparencia: <https://www.elpais.cr/2015/04/29/rendicion-de-cuentas-y-transparencia/>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2010). Estrategia 2020. Ginebra.

IFRC. (2010). Estrategia 2020 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

IFRC. (2015). La lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre.

INVU. (2017). Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial.

INVU. (2017). Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial.

INVU. (2018). Reglamento de Construcciones (actualizado).

Ley 1788, 1954. (s.f.). Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Ley 2330, 1959. (s.f.). Aprobación del Convenio 107 de la OIT.

Ley 276, 1942. (s.f.). Ley de Aguas.

Ley 4240, 1968. (s.f.). Ley de Planificación Urbana.

Ley 4240, 1968. (s.f.). Ley de Planificación Urbana.

Ley 5251,. (s.f.). Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

Ley 5395, 1973. (s.f.). Ley General de Salud.

Ley 5525, 1974. (s.f.). Ley de Planificación Nacional.

Ley 6172, 1977. (s.f.). Ley Indígena.

Ley 6227, 1978. (s.f.). Ley General de Administración Pública.

Ley 7142, 1990. (s.f.). Ley de promoción de la igualdad social de la mujer.

Ley 7513, 1995. (s.f.). Aprobación del Convenio Regional sobre Cambios Climáticos.

Ley 7554, 1995. (s.f.). Ley Orgánica del Ambiente.

Ley 7575, 1996. (s.f.). Ley Forestal.

Ley 7600, 1996. (s.f.). La Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Ley 7779, 1998. (s.f.). Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.

Ley 7788, 1998. (s.f.). Ley de Biodiversidad.

Ley 7794, 1998. (s.f.). Código Municipal.

Ley 7797, 2014. (s.f.). Código Municipal.

Ley 7801, 1998. (s.f.). Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

Ley 7935, 1999. (s.f.). Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

Ley 8131, 2001. (s.f.). Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ley 8292, 2002. (s.f.). Ley General de Control Interno.

Ley 833, 1949. (s.f.). Ley de Construcciones.

Ley 8488, 2006. (s.f.). Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

Ley 8653, 2008. (s.f.). Ley Reguladora del Mercado de Seguros.

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>

MIDEPLAN, MAG, CNE. (2014). Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil.

MIDEPLAN. (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022.

MIDEPLAN. (2019). Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública.

MIDEPLAN. (2019). Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública.

MIDEPLAN/MAG. (2019). Costa Rica impacto de los fenómenos naturales para el período 1988-2018 por sectores, provincias, cantones y distritos: compendio.

MINAE. (2017). Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030.

MINAE. (2019). Plan de Descarbonización. Obtenido de MINAE: <https://minae.go.cr/sitios-minae/consultas-publicas/plan-de-descarbonizacion>

Ministerio de Salud. (2016). Plan Nacional de Salud 2016-2020.

OCDE. (2019). Costa Rica: análisis del sistema de seguros.

OEA. (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción.

ONU. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

PNUD Costa Rica. (2017). Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica “no dejar a nadie atrás”.

PNUD Costa Rica. (2017). Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- no dejar a nadie atrás.

UNICEF. (s.f.). Hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres.

Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2014). Código Municipal comentado.

ANEXO 1

Ejes y preguntas orientadoras de la Lista de Verificación

1.	Eje 1: Ley sobre RRD <i>¿Cuenta usted con una ley especial para la gestión de riesgo de desastre que priorice la reducción de riesgo y esté adaptada al contexto su país?</i>
1.1	¿Su ley de gestión de riesgo de desastre establece principios y prioridades clave que orienten el enfoque de reducción de riesgo de desastre del país? ¿Se reflejan estos principios en el texto de la ley?
1.2	¿Su ley de gestión de riesgo de desastre crea vínculos con alguna legislación o instituciones relacionadas con la adaptación al cambio climático?
1.3	¿Su ley de gestión de riesgo de desastre establece vínculos con alguna ley sectorial clave?
1.4	¿Su ley de gestión de riesgo de desastre incluye formas para medir el éxito y la implementación?
2.	Eje 2: Roles y responsabilidades en el marco de un SNGR <i>¿Sus leyes establecen roles y responsabilidades claras con respecto a la reducción de riesgo para todas las instituciones relevantes desde el nivel nacional hasta el nivel local?</i>
2.1	¿Ordenan sus leyes el establecimiento de una agencia nacional de punto focal para la reducción de riesgo de desastre, con suficiente autoridad institucional para ejercer un liderazgo eficaz?
2.2	¿Garantizan sus leyes la cooperación y el intercambio de información de los ministerios y niveles del gobierno relevantes para con la agencia nacional de punto focal?

2.3	¿Nombran sus leyes un comité nacional interministerial/multisectorial con un claro mandato para la reducción de riesgo de desastre, asegurándose de que se reúna con la frecuencia suficiente que le permita ser eficaz (es decir, no solo con posterioridad a la ocurrencia un desastre)?
2.4	¿Se les asigna constantemente a las instituciones, desde el nivel local hasta el nacional, la autoridad y los recursos necesarios para cumplir sus mandatos y responsabilidades?
2.5	¿La división de responsabilidades entre los diferentes ministerios y niveles del gobierno se hace con suficiente claridad?

3.	Eje 3: Leyes sectoriales y su relación con la reducción de la vulnerabilidad <i>¿Sus leyes sectoriales relevantes incluyen disposiciones para incrementar la seguridad y reducir la vulnerabilidad?</i>
3.1	¿Existen disposiciones que atienden la reducción de riesgo de desastre en leyes sectoriales y reglamentos relevantes?
3.2	¿Existe alguna duplicación o disposiciones conflictivas entre estas leyes?
3.3	¿Se asignan suficientes recursos financieros para la implementación de los mandatos de reducción de riesgo de desastre de la legislación sectorial?

4.	Eje 4: Presupuesto para la RRD <i>¿Sus leyes garantizan que se presupuesten recursos suficientes para la reducción de riesgo de desastre?</i>
4.1	¿Sus leyes garantizan una asignación de recursos suficiente para la reducción de riesgo de desastre a través de mecanismos tales como:
4.1.1	¿Planes de desarrollo?
4.1.2	¿Asignación de porcentajes en presupuestos anuales?
4.1.3	¿Exigencia de partidas presupuestarias?
4.1.4	¿Establecimiento de fondos especializados?

4.2	Si sus leyes descentralizan responsabilidades en autoridades subnacionales, ¿existen disposiciones que garanticen una asignación conmensurada u otros medios de generar recursos para estas autoridades, de manera que puedan cumplir con sus responsabilidades (tales como iniciativas de generación de capacidad o incentivos de cofinanciamiento nacional/local)?
4.3	¿Existen medidas o disposiciones vigentes destinadas a reducir los retos de implementación por financiamiento de la Reducción de Riesgo de Desastre, tales como una base de recursos sostenida y la reducción de la competencia que surge por los fondos de respuesta?
4.4	¿Sus leyes promueven el establecimiento de seguros para casos de desastre y/u otros mecanismos de financiación de riesgo?

Eje 5: Análisis del riesgo en la planificación del desarrollo	
<i>¿Establecen sus leyes responsabilidades y procesos claros para evaluaciones de riesgo y garantizan que la información sea tomada en consideración en los procesos de desarrollo?</i>	
5.1	¿Sus leyes requieren la elaboración de mapeos de peligros y vulnerabilidades regulares que incluyan tanto riesgos de desastre como riesgos climáticos, y asigna claramente estas tareas a las autoridades adecuadas?
5.2	¿Sus leyes y políticas prevén que las comunidades en riesgo deben participar en el proceso de evaluación de riesgo?
5.3	¿Sus leyes requieren que la información de riesgo sea considerada en la planificación para el desarrollo y la construcción?

Eje 6: Procedimientos y responsabilidades para la alerta temprana	
<i>¿Sus leyes establecen procedimientos y responsabilidades claras para la alerta temprana?</i>	
6.1	¿Sus leyes asignan responsabilidades de manera clara para todas las etapas del proceso de alerta temprana, desde la evaluación del riesgo hasta la toma de decisiones para la emisión de las alertas?
6.2	¿Sus leyes establecen los roles de los ministerios técnicos, así como también el de las comunidades, las autoridades locales, las instituciones científicas, las compañías de medios privados y las organizaciones de la sociedad civil en los sistemas de alerta temprana?
6.3	¿Sus leyes requieren sistemas de alerta temprana para los peligros más serios y frecuentes?

Eje 7: Educación, formación y concientización sobre RRD	
<i>¿Sus leyes requieren educación, capacitación y generación de conciencia para la promoción de un enfoque de la sociedad en pleno hacia la reducción de riesgo de desastre?</i>	
7.1	¿Sus leyes o códigos exigen que se incluya entrenamiento para la reducción de riesgo de desastre en el currículo escolar?
7.2	¿Sus leyes establecen o promueven entrenamiento para la reducción de riesgo de desastre para funcionarios públicos y profesionales relevantes?
7.3	¿Sus leyes incluyen disposiciones que promueven la concientización y la comprensión pública de la reducción de riesgo de desastre con orientación específica para su implementación?

Eje 8: Participación de actores relevantes en decisiones y actividades de RRD	
<i>¿Sus leyes garantizan la participación de todos los interesados relevantes, incluida la sociedad civil, el sector privado, instituciones científicas y la comunidad en las decisiones y actividades de reducción de riesgo de desastre?</i>	
8.1	¿Sus leyes exigen representación comunitaria en los procesos y organismos de toma de decisiones referentes a la reducción de riesgo de desastre?
8.2	¿Sus leyes requieren representación de organizaciones de la sociedad civil y de su Sociedad Nacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja en los procesos e instituciones de toma de decisiones referentes a la reducción de riesgo de desastre?
8.3	¿Sus leyes de reducción de riesgo de desastre asignan roles o deberes específicos a las organizaciones de la sociedad civil y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja/Media Luna Roja?
8.4	¿Existen disposiciones legales que garanticen una participación y una representación significativa de las mujeres, las minorías, las personas con discapacidad y las personas mayores?
8.5	¿Sus leyes atienden la participación de agentes del sector privado tanto en organismos de toma de decisiones como en actividades de RRD?
8.6	¿Sus leyes garantizan que los mejores recursos científicos y análisis disponibles fundamenten el desarrollo y las decisiones de reducción de riesgo de desastre?

9.

Eje 9:

Consideraciones de género y atención de las poblaciones más vulnerables

¿Sus leyes atienden de manera adecuada las consideraciones de género y las necesidades especiales de las categorías de personas particularmente vulnerables?

9.1

¿Su ley garantiza un análisis adecuado con respecto a las categorías de personas que pueden resultar ser más vulnerables o estar más expuestas a los riesgos de desastre (tomando en consideración la experiencia global que muestra que grupos tales como las mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y aquellos económicamente menos favorecidos resultan ser candidatos comunes)?

9.2

¿Se asignan responsabilidades específicas a instituciones para que tomen en consideración las necesidades de estos grupos?

9.3

¿Sus leyes garantizan que las necesidades o consideraciones específicas de género sean tomadas en cuenta?

9.4

¿Sus leyes garantizan que las necesidades especiales de otros grupos con vulnerabilidades particulares sean tomadas en consideración?

10.

Eje 10:

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre RRD

¿Cuenta con mecanismos adecuados para garantizar que se cumplan las responsabilidades y se protejan los derechos?

10.1

¿Sus leyes establecen mecanismos de presentación de informes públicos o de supervisión parlamentaria de las agencias gubernamentales a las cuales se les asignan responsabilidades de reducción de riesgo de desastre?

10.2

¿Se requiere que esta información se haga pública y en un formato accesible, tales como los sitios de internet abiertos?

10.3

¿Se establece algún rol para el poder judicial que refuerce la rendición de cuentas relativas a la reducción de riesgo de desastre?

10.4

¿Sus leyes incluyen incentivos por el cumplimiento de las leyes y reglamentos de reducción de riesgo de desastre?

10.5

¿Sus leyes establecen derechos pertinentes a la reducción de riesgo de desastre, incluido el derecho a la información concerniente a los desastres y los detalles sobre cómo serán hechos valer?

10.6

¿Sus leyes establecen sanciones legales y/o administrativas (según corresponda) para funcionarios públicos, individuos y empresas por la comisión de faltas graves en el cumplimiento sus deberes?

ANEXO 2

Listado de Comités Asesores Técnicos en el marco del SNGR

- Comité Asesor Técnico en Hidrometeorología y Ríos
- Comité Asesor Técnico en Vulcanología y Sismología
- Comité Asesor Técnico en Geotecnia
- Comité Asesor Técnico en Información pública, SIPAE.
- Comité Asesor Técnico en Emergencias Tecnológicas
- Comité Asesor Técnico en Asistencia Internacional
- Comité Asesor Técnico en Salud
- Comité Asesor Técnico en Emergencias Aéreas
- Comité Asesor Técnico en Búsqueda y Rescate en Estructuras Colapsadas
- Comité Asesor Técnico en Ingeniería y Riesgos
- Comité Asesor Técnico en Apoyo Psico- Social en Desastres
- Comité Asesor Técnico en Comunicaciones
- Comité Asesor Técnico en Emergencias Marino-Costeras
- Comité Asesor Técnico de Sistemas de Información Geográfica.
- Comité Asesor Técnico de Emergencias Médicas y Traumáticas
- Sistema de Coordinación para Desastres de las Organizaciones No Gubernamentales.
- Comisión Nacional sobre Incendios Forestales

Fuente: CNE. En: https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias_coordinacion/comite_asesore_tecnico.aspx

ANEXO 3

Instrumentos internacionales y nacionales para protección y garantía de poblaciones excluidas

Tabla 16. Instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica para protección de poblaciones excluidas

Nombre	Fecha de firma	Fecha de ratificación o adhesión
<i>Marco Normativo Internacional</i>		
Convenio sobre igualdad de remuneración	23/may/53	02/jun/60
Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación)	15/jun/58	01/mar/62
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes	04/feb/85	11/nov/93
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	19/dic/66	29/nov/68
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 159)	02/abr/89	02/abr/93
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte	14/feb/90	05/jun/98
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	06/feb/07	16/feb/12
Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	17/jul/80	04/abr/86
Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	17/jul/80	04/abr/86
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	14/mar/66	16/ene/67
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	19/dic/66	29/nov/68
Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares		
Convención sobre los Derechos del Niño	26/ene/90	21/ago/90
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	07/sep/00	24/ene/03
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	07/sep/00	09/abr/02
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	30/mar/07	01/oct/08
Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos	05/set/13	20/ene/2014
<i>Marco Normativo Regional</i>		
Convención Americana Sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"	22/nov/69	03/feb/70
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	31/ago/86	25/nov/99
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"	09/jun/94	05/jul/95
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad	08/jun/99	08/dic/99
Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	07/jun/13	12/set/16

Fuente: Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- No dejar a Nadie Atrás. PNUD Costa Rica, 2017

Tabla 17. Políticas públicas directamente relacionadas con poblaciones excluidas

Política	Vigencia	ODS
Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG)	2006-2017	1-4
Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI)	2017	4-5
Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y Xenofobia	2014-2025	1
Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) y su Plan de Acción	2011-2021	1-4
Política Nacional de Niñez y Adolescencia	2009-2021	1
Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción	2014-2019	1-4
Política Nacional de Salud	2016-2020	2-3-12-13-15
Política Nacional de Salud Mental	2012-2021	3
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2011-2021	1-2-12-13-14-15
Política Nacional de Sexualidad	2010-2021	3-5
Plan Puente al Desarrollo	Vigente	1
Plan de acción PIEG	2016-2018	1
Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres	2010-2015	1
Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia	2015-2021	1-3-4
Estrategia Nacional de Empleo	2014	8
Política de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (PIEGAL)	2012	5
Política de Igualdad y Equidad de Género del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2009-2019	5
Política de Igualdad de Género del Instituto Nacional de Aprendizaje	2013	5
Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género Caja Costarricense del Seguro Social	2010-2020	5
Política Institucional para la Igualdad y Equidad de género Tribunal Supremo de Elecciones	Vigente	5
Programa Empléate con Énfasis en Grupos Vulnerables	2015-2018	8
Programas articulados para la reducción de la desigualdad social y la garantía de derechos de la población en pobreza	Vigente	10
Programa de dotación de infraestructura para contribuir a la reducción de la desigualdad social y el desarrollo en los distritos prioritarios.	Vigente	10
Programa para la implementación de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad (PIEG39) y el Plan Nacional de Atención contra la Violencia (PLANOVI).	Vigente	10

Fuente: Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- No dejar a Nadie Atrás. PNUD Costa Rica, 2017

