

# COSTA RICA

## Financiamiento de la Reducción del Riesgo de Desastres por la Plataforma Nacional.

*Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (SNPRAE)*

Coordinador : **Sr. Daniel Gallardo**

**Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)**

dgallardo@cne.go.cr

Internet : <http://www.cne.go.cr>

### Panorama.

Costa Rica es un país que está expuesto a varios tipos de riesgos y que es crecientemente vulnerable a los desastres. Durante el Siglo XX, el país fue afectado por 22 sismos y 11 eventos volcánicos con algún grado de afectación, siendo los más importantes la erupción del Volcán Irazú entre 1963 y 1965 y la erupción del Volcán Arenal en 1968. Desde este periodo, el manejo de los desastres en el país ha pasado por un proceso de institucionalización, hasta llegar a la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.

En 1969, se aprobó la Ley de Emergencia. Tres aspectos fundamentales de esta ley son que: 1) asigna al Poder Ejecutivo la potestad de declarar el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, 2) crea el Fondo Nacional de Emergencia y 3) crea a Comisión Nacional de Emergencia (CNE). Esta comisión, que en un principio tuvo las tareas de decidir sobre el uso del Fondo de Emergencia y administrar los recursos que se le asignaban, es el origen de lo que es hoy la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Una modificación de la Ley Nacional de Emergencias del año 1999 permitió a la CNE responsabilidades en el campo de la prevención.

En 2006, una nueva modificación a la ley crea y delimita explícitamente el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNPRAE), dejando a la CNE el papel conductor de este sistema y la rectoría en el campo de la gestión del riesgo. El Capítulo II de la ley define la gestión del riesgo como una política pública transversal a todas las políticas de desarrollo y establece la obligación de todas las instituciones de incluir la temática en su propia planificación y asignar un presupuesto a las actividades relacionadas con el tema del riesgo de desastres. Adicionalmente, establece la obligación de elaborar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como un documento de planificación estratégica cuyo contenido debe ser considerado por las demás instituciones para la definición de sus propias acciones en el campo de los desastres.

Estas dos últimas modificaciones estuvieron basadas en los resultados y conclusiones de una gran discusión y en los aportes técnicos de científicos y profesionales, en especial del sector público, en el marco del Decenio Internacional de la Reducción de los Desastres, el Plan de Acción de Yokohama y el Marco de Acción de Hyogo. Esa discusión y reflexión tuvo un escenario político propicio, debido a una serie de eventos de desastre importantes que afectaron tanto al país como a la región centroamericana en su conjunto y de los cuales el Huracán Mitch en 1998 fue el más destacado.

El cambio del marco normativo, traducido en una reforma de la Ley Nacional de Emergencia, forma la base de todo el proceso de cambio por el que está pasando el país en materia de gestión del riesgo y de los nuevos compromisos que el Estado Costarricense ha asumido en la materia.

## Estructura de la Plataforma Nacional y Actividades

**El Punto Focal:** El concepto de Plataforma Nacional en el caso de Costa Rica es sinónimo del concepto de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. De acuerdo con la Ley de Emergencia, la CNE es la responsable de la organización y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y ejerce el papel de órgano rector en el tema. Esta misma ley establece que la junta directiva de la CNE es la responsable de dictar las políticas generales para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. La junta directiva de la CNE es el órgano que decide y toma las decisiones relativas a la Plataforma Nacional.

**Composición:** La Junta Directiva de la CNE está compuesta por: Un(a) representante del Presidente (o de la Presidenta) de la República, que preside la Junta Directiva; los Ministros (o las Ministras) de la Presidencia, Salud, Seguridad Pública, Obras Públicas y Transportes, Hacienda, Vivienda y Asentamientos Humanos, Ambiente y Energía; El Presidente Ejecutivo (o la Presidenta) del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); El Presidente (o la Presidenta) del Instituto Nacional de Seguros; Un(a) representante de la Cruz Roja Costarricense.

La junta directiva se reúne ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente las veces que el Presidente (o la Presidenta) de la Junta convoque sus integrantes.

La Plataforma se ha organizado según un "enfoque de gestión por procesos", por lo que se articula en una estructura de tres subsistemas:

- El subsistema de Prevención y Mitigación,
- El subsistema de Preparación y Respuesta,
- El subsistema de Rehabilitación y Reconstrucción.

La articulación de los distintos actores al Sistema y los subsistemas se realiza mediante la figura de "instancias de coordinación" que define la misma ley. Estas instancias son:

- Los comités de seguimiento a los subsistemas, que están compuestos por representantes de instituciones afines al área de cada uno de ellos.
- Los comités sectoriales e institucionales, que se organizan bajo el mismo formato de planificación sectorial que tiene definido el Ministerio de Planificación para la estructura institucional, con participación de funcionarios representantes de cada una de las instituciones de los sectores.
- Los comités de emergencia, desglosados en comités regionales (bajo el esquema de regionalización del Ministerio de Planificación), los comités municipales y los comités comunales
- Las instancias técnico científicas: comités asesores técnicos, y redes temáticas y territoriales, que reúnen a científicos y especialistas en calidad de representantes de instituciones o de manera personal con conocimiento sobre temas específicos relacionados al manejo de los desastres y que asesoran a la CNE y a las otras instancias del Sistema
- El Centro de Operaciones de Emergencias (COE), que asume la función de Comité de Seguimiento al Subsistema de Preparativos y Respuesta.
- El Foro Nacional de Gestión del Riesgo: instancias que la CNE convoca cada año para discutir la política de gestión del riesgo. En ellas participan todos los integrantes de las instancias de coordinación del Sistema Nacional.

**Prácticas operativas:** El propósito de la Plataforma Nacional en Costa Rica es “reducir las causas de las pérdidas de vidas humanas y el impacto social, económico y ambiental de las amenazas de origen natural y antrópico que afecten el territorio nacional de Costa Rica. Para este fin, la CNE formuló un plan institucional de cuatro años con vigencia a partir del 2007 para poner en funcionamiento el Sistema Nacional, mediante el cual se procura la aplicación concertada de la política de gestión del riesgo.

Para su funcionamiento ordinario, la CNE, y por lo tanto también el Sistema Nacional, la institución cuenta con recursos provenientes del presupuesto nacional y del Fondo de Emergencia. Las labores de la CNE se financian gracias a recursos que provienen en un 10% con recursos del presupuesto nacional y en un 90% con recursos del Fondo de Emergencias. A ellos se suman otros fondos provenientes de donaciones y programas de la cooperación internacional, aunque estos resulten ínfimos en comparación a las inversiones que ejecuta el Estado Costarricense con recursos propios.

### **Actividades y resultados.**

#### **1) Desarrollo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.**

El Plan Nacional de Desarrollo, en el eje de “Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza” contiene cuatro metas relacionadas con la Gestión del Riesgo y directamente asignadas a la CNE. Una de ellas está relacionada con la constitución del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y otra está relacionada con el diseño y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Todas las instituciones deben incorporar el concepto de gestión del riesgo como un eje transversal de política pública a los procesos de planificación del desarrollo. Es por eso que todas las instituciones están obligadas a presupuestar recursos para sus labores en este campo y a participar en las instancias de coordinación del Sistema Nacional, cuando estas sean convocadas por la CNE; los planes sectoriales e institucionales deben reflejar la programación vinculada a este tema. Además, todas las instituciones tienen la obligación de contar con un comité institucional de emergencias y de nombrar a sus representantes ante las instancias de coordinación convocadas por la Comisión.

#### **2) Desarrollo del Sistema Información para Emergencia**

La información científica sobre el tema de riesgo, y particularmente sobre amenazas se encuentra en formatos digitales geo-referenciados, y se ha generado el mapa de amenazas del país, con un desglose por municipio. Esta información apoya la toma de decisiones y el ordenamiento del territorio, permite la elaboración de escenarios, modelos y otros, es un apoyo a proyectos de prevención y planificación y es fuente de referencia para la protección de la infraestructura pública.

#### **3) Asesoría Municipal**

La Comisión brinda asesoría a las municipalidades para identificar, entre otros aspectos, las amenazas y mejorar el uso de la información geográfica sobre los riesgos. Con ello se contribuye al desarrollo de los planes de ordenamiento del territorio, cuya base es la Ley Municipal. Los gobiernos locales reciben esta información por medio de actividades de divulgación, entre las que están la entrega de información y de mapas de amenazas, inspecciones de campo para la identificación de amenazas, zonificaciones de riesgo en sitios con recurrencia de emergencias y resoluciones para regulación del desarrollo urbano.

#### **4) Sistema de Alerta Temprana**

Diversos organismos de investigación y varios pobladores organizados bajo el concepto de redes comunitarias vigilan, monitorean y controlan los sitios con potencial de

amenaza en todo el territorio nacional. La instalación de instrumentos de medición, radios y sirenas, así como la aplicación de procedimientos de alerta y evacuación, contribuyen a evitar daños y muertes en estos sitios. En la actualidad se cuenta con ocho sistemas de alerta, que incluyen 300 puestos de radio, 12 cuencas monitoreadas, 30 zonas de deslizamientos y 5 volcanes.

En el año 1993 fue creado el Sistema de Emergencias 911, que opera con un mecanismo de financiamiento propio, consistente en un impuesto a las llamadas telefónicas. Este sistema ha generado un proceso de comunicación muy eficiente entre las instituciones de respuesta y una única central de llamadas de emergencia. Existe un protocolo de respuesta a emergencias que delimita y asigna con claridad la naturaleza de incidentes que cada institución debe atender. Este sistema permite además monitorear las llamadas de principio a fin y llevar una estadística histórica de incidentes que a lo largo de los años contribuye al análisis y a la generación de propuestas de intervención.

#### **5) Plan Nacional de Educación para la Reducción del Riesgo de Desastres**

Mediante la elaboración del Plan Nacional de Educación y de la Estrategia del Sector Educación, se delimitan las responsabilidades y necesidades de intervención en materia de desastres en el sector de educación, así como en el ámbito de la educación ambiental, a través de actividades como la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en el currículo escolar, y en el programa de educación ambiental, el diseño de infraestructuras educativas que consideran las condiciones de riesgo.

#### **6) Programa Nacional de Voluntariado**

El Programa Nacional de Voluntariado busca fortalecer la participación de la sociedad civil en labores de apoyo a la atención de emergencias. Consiste en un programa de reclutamiento, promoción y capacitación para representantes de organizaciones civiles y privadas o personas independientes que voluntariamente expresan su interés en participar en los comités de emergencia. El programa inició en el año 2007 y a la fecha ha permitido el reclutamiento de 400 voluntarios, que se suman a los representantes de las instituciones.

#### **7) Seguros de Riesgo para la Infraestructura Pública**

La transferencia del riesgo en el desarrollo de la infraestructura y en la inversión pública es un concepto que está empezando a ser relevante en el país mediante la generación de planes de aseguramiento de las obras, especialmente de carácter público. En el año 2007 se comienza a diseñar un plan de aseguramiento de la infraestructura pública, con el aporte de recursos primarios de la Comisión, para ser desarrollado por parte del Instituto Nacional de Seguros. En el mismo sentido, el Ministerio de Planificación está aplicando, mediante la apertura de la Oficina de Inversiones Públicas, mecanismos de control para que las infraestructuras que se construyan con fondos públicos incluyan a futuro el análisis de riesgo y la aplicación de medidas tendentes a controlarlo entre los estudios de preinversión, con el propósito de proteger las inversiones y evitar que las obras lleguen a transformarse incluso en un elemento más de amenaza para las poblaciones.

#### **8) Campañas de Comunicación**

El departamento de comunicación institucional de la CNE se encarga de gestionar y proyectar de manera integral los sistemas de comunicación e información, liderar cambios, establecer programas, y diagnosticar y planear estratégicamente la comunicación, según los diferentes públicos y entornos. El departamento pone en práctica varias estrategias de divulgación con el propósito de proyectar la imagen de la institución y promover procesos de educación y una cultura de prevención que contribuyan a reducir los factores de vulnerabilidad. La producción de spots televisivos

permite llevar un mensaje preventivo a la población vulnerable y posicionar a la institución en la conciencia del público. El departamento cuenta con un Sitio Web donde se muestran algunos de los productos producidos. También se realizan talleres de capacitación con miembros de la prensa, con el propósito de sensibilizarlos en el tema de la gestión del riesgo. Asimismo, el departamento también coordina el Comité Asesor de Información Pública para la Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (SIPAE) cuyo propósito es coordinar, organizar y planificar la labor de información pública de las oficinas de prensa gubernamentales involucradas en las diferentes etapas de las emergencias.

Después del sismo de Limón, ocurrido en el año 1991, se inicia un esfuerzo sistemático para generar acciones como:

- La constitución de los comités de emergencia; se crean 6 comités regionales, 115 comités de emergencias locales y más de 300 comités comunales en todo el país.
- La articulación del Centro de Operaciones de Emergencia.
- El seguimiento a los comités asesores técnicos.
- La creación del Sistema de Información de Emergencias, cuyo producto es el Atlas Nacional de Amenazas Naturales.
- El Programa Escolar de Preparación para Emergencias.
- El Programa de Formación y Capacitación para las Instituciones de Emergencia, que permitió entre otras cosas, generar la formación a nivel universitario del personal paramédico para la atención prehospitalaria y desarrollar cursos en campos como los primeros auxilios, el salvamento acuático, el manejo de vehículos de emergencia y el rescate en espacios confinados.
- La formulación del primer Plan Nacional de Emergencia del país, que fue aprobado por decreto ejecutivo en 1993. Este primer plan estaba diseñado para atender las emergencias por parte de las instituciones de Estado y de las ONG's bajo la coordinación de la CNE. Este incorporó además un capítulo dedicado a lineamientos en materia preventiva, los cuales luego fueron retomados para la modificación de la Ley.

## Buena práctica de la Plataforma Nacional: El Fondo Nacional de Emergencia.

Una Plataforma Nacional no puede llevar a cabo sus planes de reducción del riesgo sin mecanismos adecuados y suficientes recursos financieros. En Costa Rica existe, desde el año 1969, un mecanismo inédito de financiación que ha demostrado su eficacia con el tiempo. Este mecanismo permite a la vez financiar a actividades específicas de prevención y atención como sostener el sistema entero de gestión del riesgo a nivel estatal.

### La Iniciativa

El Fondo Nacional de Emergencia fue establecido por la Ley de Emergencia de 1969. Este fondo se creó como parte de una norma de la Constitución Política de la República de Costa Rica que le permite al Poder Ejecutivo recurrir a un régimen de "excepcionalidad" si se dan condiciones de "conmoción interna, calamidad pública o guerra". Constituye "un estado de necesidad y urgencia" y faculta al Poder Ejecutivo un uso excepcional de fondos y la aplicación de medidas extraordinarias y urgentes a efecto de enfrentar la situación.

En 1983, la Asamblea Legislativa reformó el Artículo 1º de esta ley, con lo que se ampliaron las posibilidades de inversión que el Estado podía realizar por medio del Fondo Nacional de Emergencias, de modo que éste se fue nutriendo con más recursos que a lo largo fueron un incentivo para asignarle nuevas funciones a la CNE. En 1986, el

Poder Ejecutivo decidió institucionalizar la CNE y encargarla de los preparativos nacionales de respuesta en caso de desastres. En un principio la CNE funcionó mediante el uso de recursos del mismo Fondo de Emergencia, pero a partir del año 1995 también empezó a recibir recursos para financiar su operación ordinaria por parte del Presupuesto Nacional de la República y los recursos del Fondo Nacional de Emergencia quedaron asignados específicamente a la atención de las emergencias. En 1995, los esfuerzos que realizó Costa Rica por mejorar la atención de las emergencias fueron reconocidos por el premio Sasakahua.

Inicialmente, el Fondo Nacional de Emergencia fue creado exclusivamente para el financiamiento de las obras de reconstrucción después de un desastre, pero a partir del año 2006, gracias a una modificación de la ley, los recursos del Fondo se utilizan también en actividades de prevención y de preparación ante los desastres.

El Fondo está constituido de recursos financieros provenientes de:

- Transferencias extraordinarias de las instituciones
- Contribuciones, donaciones y préstamos de personas y organismos, nacionales e internacionales, estatales y no gubernamentales
- Asignaciones presupuestarias ordinarias y extraordinarias del Presupuesto Nacional
- Aportes que surgen de la aplicación de instrumentos financieros
- Los intereses de las inversiones transitorias de recursos y
- La transferencia de un 3% de las ganancias y el superávit presupuestario, acumulado, libre y total de todas las instituciones del sector público, que tiene por destino específico el desarrollo y la financiación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

En el año 2008 el Fondo Nacional de Emergencia acumula 18 millones de dólares, pero si ocurre una declaratoria de emergencia nacional los recursos aumentan debido a que las instituciones quedarían facultadas para realizar las transferencias y donaciones al fondo.

En la actualidad se están utilizando 11 millones de dólares para obras de reconstrucción en zonas bajo declaratoria de emergencia. Esta inversión se realiza bajo un mecanismo de ejecución excepcional, a cargo de la CNE que omite los trámites regulares de contratación y de fiscalización pública, con el fin de que el proceso para ejecutar las obras sea ágil e inmediato. El resto de los recursos del fondo, que consisten en 4,5 millones de dólares se incorporan al presupuesto ordinario de la CNE y están destinados a las obras y acciones de prevención, entre los cuales se encuentra el desarrollo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

### **Resultados logrados**

En el año 2008 hay 20 obras de prevención en curso a cargo de la CNE, entre las que están diques, muros de contención, canalización, recaba y ampliación de cauces de río, con el propósito de controlar los daños. El fondo financia varios tipos de actividades de prevención, tales como: 1) obras de mitigación, sobre todo a través de obras de construcción. Las inversiones por este tipo de obras representan 800,000 dólares, 2) proyectos comunitarios de prevención, en los cuales la CNE utiliza los recursos principalmente para proporcionar materiales a las comunidades, 3) obras de investigación, 4) proyectos de alerta temprana, como el monitoreo de los ríos.

En lo que se refiere a la atención de emergencias, el Fondo Nacional de Emergencia es una herramienta para el proceso de reconstrucción, aunque no garantiza la recuperación completa de las zonas afectadas por un desastre, pues nunca es posible

realizar una inversión que cubra la totalidad de las pérdidas. Es importante destacar que la capacidad de inversión del fondo representa un 15 % de lo que se pierde. La prevención está incorporada a la ley desde 2006, así es demasiado pronto para evaluar los logros en este ámbito. Se necesita al menos 4 años antes de determinar cual puede ser el valor añadido del fondo en la reducción del riesgo de desastre en Costa Rica. Pero el sistema ha mostrado su eficiencia desde 1969.

### **Las buenas practicas**

El Fondo Nacional de Emergencias financia las actividades de la CNE en el ámbito de prevención y reducción del riesgo de desastres, y además permite al país contar con una autonomía para afrontar y responder de manera eficaz a una emergencia causada por una amenaza natural. Entre las buenas prácticas resaltan en particular:

#### **1) Un compromiso político de sostener este mecanismo.**

La utilización de los recursos del Fondo adquirió un carácter más técnico y sistémico desde 2006, cuando se establece que, para recurrir a los fondos, debe establecerse un nexo de causalidad entre los daños generados por la emergencia y la inversión que se proyecta. La existencia del fondo se debe en particular al compromiso político, que se refleja también en la decisión del Poder Ejecutivo de recurrir a las declaratorias de emergencia para enfrentar los desastres.

#### **2) El cambio de la atención de emergencias a la prevención de los riesgos.**

Con el cambio de la ley, los recursos del Fondo Nacional de Emergencia pueden ser utilizados para atender emergencias de tipo local, que no son objeto de declaratoria. Adicionalmente, la Ley Nacional de Emergencia dispone que todas las instituciones públicas deben incorporar en sus presupuestos un rubro orientado a la prevención, los preparativos y la atención de emergencias. Cada institución determina un presupuesto para este tipo de eventos, con la asesoría de la CNE y siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

### **Retos y lecciones aprendidas**

El Fondo Nacional de Emergencia es un mecanismo de financiación que muestra que la reducción del riesgo de desastres, aunque sea un tema transversal en todas las áreas del desarrollo, debe beneficiar de un tratamiento específico.

Unos de los retos que enfrenta la CNE es que los recursos del fondo varían constantemente, según cada decreto de emergencia. Además, el fondo opera con recursos propios pero no tiene un mecanismo de auto-sostenibilidad. Una de las posibilidades de mejorar el fondo sería que el fondo establezca mecanismos e instrumentos financieros que le permitan crecer y autosostenerse.

Como hay aún poca experiencia en el país en materia de obras de prevención, es difícil determinar si los recursos serán suficientes en el futuro para asegurar un sistema eficaz. Es seguro que la demanda de actividades de prevención aumentará con los años, y que si los recursos que son asignados resultan suficientes, el fondo no podrá asumir por sí solo el funcionamiento del sistema. La buena práctica de Costa Rica muestra que el país ha beneficiado desde el inicio de los recursos del Fondo Nacional de Emergencia para llevar a cabo sus objetivos en materia de atención y prevención de emergencias y que es necesario que haya un compromiso político para sostener tal sistema.

La Ley de Emergencia tiene un capítulo dedicado al desarrollo de la política de gestión del riesgo, definida como un eje transversal de las políticas del Estado. Esta ley otorga al Estado la responsabilidad de los esfuerzos en materia de prevención. Obliga a las

instituciones al aprovisionamiento presupuestario y a la planificación de la gestión del riesgo, vinculados con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Mediante el traslado de un 3% del superávit, aprovisiona el Fondo Nacional de Emergencia para realizar labores de prevención. Este mecanismo existe porque todos los actores del país están muy comprometidos, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos como de los recursos financieros, en la reducción del riesgo de desastres, tema universal que concierne toda la población.

A pesar de la concretización de muchos logros en la gestión del riesgo gracias a las actividades de la Plataforma Nacional, persisten retos que el país tiene que superar. Es necesario consolidar el Sistema Nacional, gestionar y asignar más recursos nacionales y de la cooperación internacional para el fortalecimiento local, lograr la descentralización y desconcentración, articular la estrategia al sector privado, mejorar la transferencia de información entre las instituciones que forman parte del Sistema y mejorar la aplicación de la normativa de uso del suelo.

### **Potencial de réplica**

La creación de un Fondo Nacional de Emergencias es un mecanismo que puede ser replicado en cualquier país. Con una Plataforma Nacional puede poner esta iniciativa en práctica y de manera eficaz. Los esfuerzos de Costa Rica para hacer frente a las emergencias con productos visibles ante la opinión pública, hicieron evidente la necesidad de la institucionalización del tema, lo cual fue posible únicamente mediante un cambio de la norma legal, que permitió pasar explícitamente del área de la preparación y la atención de las emergencias a la prevención.

### **Fuentes y documentos relacionados**

- Contribuciones de Marco Saborío Mesén, Carlos Picado Rojas y sus colegas de la CNE.
- Sitio Internet de la CNE: [www.cne.go.cr](http://www.cne.go.cr)
- *Informe de la implementación del Marco de Acción de Hyogo y las buenas prácticas de la Plataforma Nacional*, Gobierno de la República de Costa Rica, Marzo 2007.
- *Informe nacional sobre Reducción de Desastres para la Conferencia mundial sobre Reducción de Desastres (Kobe-Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero del 2005)*, elaborado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Julio 2004.
- Presentación PowerPoint para la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, Primera sesión, Ginebra, Suiza, 5-7 de Junio, 2007.