



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Informe final

Investigador:

David A. Smith Wiltshire

Agosto, 2011

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Descriptores	1
Resumen Ejecutivo	1
Introducción	2
Mandatos, acuerdos y compromisos.....	3
Cambio Climático.....	3
Gestión del Riesgo y Reducción del Riesgo de Desastres.....	5
Recuento de eventos y acciones aproximadas a la Gestión del Riesgo de Desastres afines a consideraciones de Cambio Climático	7
1. El Avance de Estudio: “El Impacto Económico de los Eventos Naturales y Antrópicos Extremos en Costa Rica, 1988 – 2009”, publicado por la Unidad de Inversiones Públicas de MIDEPLAN en Octubre 2010.....	11
2. El Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 María Teresa Obregón Zamora de Diciembre 2010.....	12
Algunas reflexiones e interrogantes	14

Descriptores

Cambió climático, gestión del riesgo, eventos naturales.

Resumen Ejecutivo

La presente ponencia hace referencia a mandatos, acuerdos y compromisos que ilustran las pautas orientadoras del quehacer o desempeño en el año bajo estudio y años inmediatamente precedentes. Asimismo, retoma una reseña de eventos y acciones relevantes e ilustrativas de la cotidianeidad en el tema, sobretodo avances técnicos y políticos concretos. De estos sobresale en primera instancia, la publicación de Octubre 2010 del Informe de MIDEPLAN sobre el impacto económico de eventos adversos 1988 – 2009. Las Políticas, Decretos, Acuerdos y Planes nacionales y regionales centroamericanos, enuncian de manera explícita y clara, coincidencias entre Cambio Climático (con énfasis en vulnerabilidad y adaptación al cambio climático) y la Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual a su vez apela a convocatorias sectoriales e incidencia en la planificación y ejecución del desarrollo sostenible y sustentable, desde un principio de seguridad de la vida y de los medios de vida. No obstante, Foros internacionales (centroamericano y mundial) advierten la lentitud e inconsistente cumplimiento de esto último. Las acciones desplegadas por el Gobierno Nacional respecto del Cambio Climático durante el año de referencia, privilegian la iniciativa de carbono neutralidad y las correspondientes áreas de Mitigación y Gestión Internacional.

Introducción

El siguiente avance sobre Gestión del Riesgo y Cambio Climático se presenta a partir de tres ejes de reflexión. Como **primer eje**, se hace referencia a mandatos, acuerdos y compromisos que ilustran las pautas orientadoras del quehacer o desempeño en el año bajo estudio y años inmediatamente precedentes. Entre una diversidad de acuerdos y acciones de política nacional y regional, sobresalen el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010 – 2015 (enero 2010); el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 “María Teresa Obregón Zamora”; además de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo – PCGIR de junio 2010, la Cumbre Centroamericana de Presidentes y Jefes de Estado de mayo 2008 en San Pedro Sula, Honduras, donde se aprobaron los lineamientos de la Estrategia Regional Centroamericana de Cambio Climático, el nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC de junio 2007.¹

Los innegables avances en el ámbito político bajo la modalidad de Decretos, Planes y Acuerdos internacionales y nacionales, adolecen de manera general, de formas explícitas que garanticen su cumplimiento y rendición de cuentas.

Como **segundo eje**, se incluye una reseña de eventos y acciones relevantes e ilustrativas de la cotidianidad en el tema, sobretodo avances técnicos y políticos concretos, además de los retos y complejidades que encierran. De estos sobresale en primera instancia, la publicación de Octubre 2010 del Informe de MIDEPLAN sobre el impacto económico de eventos adversos 1988 - 2009²; y en segunda instancia el Decreto de Emergencia del 04 de noviembre 2010, sobretodo el addendum del 05 de noviembre, como respuesta al impacto generado por la confluencia de la Tormenta Tropical Tomás en el Caribe y un sistema de baja presión que afectó al 50% de cantones del territorio nacional.³ Estas dos acciones dimensionan por un lado, la producción de información técnica previamente inexistente, puesta al servicio de la educación, la formación técnica, el análisis integrador, la planificación con cálculos de previsión y la decisión política fundamentada. Por otro lado, una gestión política con responsabilidades claramente delegadas, encaminada a la obtención de resultados y la rendición de cuentas en contextos territoriales y temporales precisos.

Dado lo anterior y como **tercer eje**, se emiten algunas reflexiones e interrogantes, que alimenten el debate respecto de la documentación realizada, destacando: a) La

¹ El Decreto Ejecutivo de marzo 2008, publicado en la Gaceta N° 115 del 16 de junio de 2008, reglamenta la elaboración, revisión y oficialización de las de Guías Ambientales de buenas prácticas productivas y desempeño eco-eficiente.

² Flores Verdejo, Roberto; Salas, Jiménez, Johanna; Astorga Molina, Marilyn y Rivera Ugarte, Jason: El Impacto Económico de los Eventos Naturales y Antrópicos Extremos en Costa Rica, 1988 – 2009. MIDEPLAN, Octubre 2010.

³ El addendum del 5 de noviembre al Decreto de Emergencia 36252 del 4 de noviembre de 2010, asignó responsabilidades directas a los ministerios de familia y bienestar social, salud, turismo y desarrollo agrícola, sobre territorios específicos.

convocatoria del Cambio Climático y el énfasis en el riesgo intensivo y eventos de gran envergadura y excepcionales, soslaya inadvertidamente, la preeminencia de eventos hidro-meteorológicos recurrentes, propios del riesgo extensivo y la variabilidad climática, generadores de escenarios mucho más familiares tanto para pobladores, como para autoridades territoriales, políticas y económicas.⁴

b) Como denominador común encontramos en Cambio Climático las acciones recomendadas para el área de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático; y en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, la identificación, control y reducción del riesgo de desastres, de donde se procura documentar la vulnerabilidad y garantizar la seguridad de vidas, bienes, infraestructura vital, actividades productivas e inversiones. De lo anterior deriva la relativa inconsistencia de planes y acciones, orientadas más a la mitigación que a la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático como elementos centrales. c) complementario a lo anterior, pareciera insuficiente el diálogo entre especialistas en clima, amenazas, vulnerabilidades y capacidad de pronóstico y asistencia técnica, respecto de un amplio auditorio de usuarios, y entre estos, autoridades municipales que por ley reciben el mandato de actuar en prevención y mitigación, adoleciendo los mismos de falta de capacidad instalada, recursos y asesoría al respecto de dicho mandato.

Mandatos, acuerdos y compromisos.

Cambio Climático

Las acciones desplegadas por el Gobierno Nacional respecto del Cambio Climático durante el año de referencia, privilegian la iniciativa de carbono neutralidad y las correspondientes áreas de Mitigación y Gestión Internacional. Las orientaciones contenidas en los Lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático, aprobada en San Pedro Sula, Honduras en Mayo 2008, supone incluir de manera mucho más explícita, acciones encaminadas a crear y documentar indicadores de vulnerabilidad en sectores prioritarios, comprometiendo de manera casi automática a coparticipar y definir de manera descentralizada, estrategias sectoriales e intersectoriales de Reducción del Riesgo de Desastres y de Adaptación al Cambio Climático.⁵

⁴ A partir de los eventos de El Niño 1997 – 1998 y su recurrencia en la región, vale decir, los últimos 10 a 12 años.

⁵ Dicha Estrategia identifica cinco áreas: a) Vulnerabilidad y adaptación; b) Mitigación; c) Desarrollo institucional y de capacidades; d) Educación, concienciación y sensibilidad pública; y e) Gestión internacional. Entre las primeras acciones del área de vulnerabilidad y adaptación se incluyen:

- Desarrollar y aplicar sistemas de **indicadores de vulnerabilidad**
- Evaluar la **vulnerabilidad de los sistemas nacionales de salud** ante los efectos negativos del CC.
- Evaluar la **vulnerabilidad de los recursos hídricos y los sistemas de agua potable** y saneamiento ante el CC.⁵
- Evaluar la **vulnerabilidad de los sistemas de producción agropecuaria**, forestal y pesquera ante los impactos del CC.
- Evaluar **sistemas vulnerables como turismo, energía, infraestructura**, etc.

El Decreto Ejecutivo de junio 2008 alusivo a la elaboración, validación y oficialización de Guías Ambientales, prevé la necesidad de controlar y reducir prácticas ambientalmente nocivas, haciendo referencia a sectores productivos tanto públicos como privados.⁶ En este mismo sentido fueron publicados en el 2009 por la Oficina Regional para Mesoamérica y la Iniciativa Caribe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, las Guías Ambientales para los sectores de desarrollo agrícola, turístico y de infraestructura urbana, concebidos como herramientas para el desarrollo sostenible y parte del Proyecto Evaluación de Impacto ambiental en Centroamérica, adscrito al Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo – CCAD del Sistema de la Integración Centroamericana – SICA.

Como acuerdo complementario destaca el hecho de que la Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres, convoca a sectores y consideraciones del desarrollo. Desde esta posición asume valoración: a) el riesgo como un constructo social subordinado a prácticas humanas de convivencia con la naturaleza; b) en dicha convivencia destacan los usos y abusos, degradación y contaminación de recursos naturales, apelando a su uso racional, con preservación, renovación y potenciación en sentido sostenible.

La tercera plataforma global sobre Reducción del Riesgo de Desastres, conducida por la EIRD y a realizarse en Ginebra, Suiza en Mayo del 2011, fue convocada en atención a los siguientes tres ejes: a) Convertir las políticas en prácticas⁷; b) Reconocer los vínculos expresos entre ACC y RRD⁸; y c) Fortalecer el desarrollo de indicadores.⁹ Destaca también la necesidad de garantizar mayor diálogo y trabajo conjunto entre productores de información y propuestas técnicas (especialistas), con autoridades y usuarios responsables de ponerlas en práctica.

-
- Analizar los **escenarios futuros de CC en los procesos de planificación**, incluidos los urbanos.

⁶ Art. 1: “(...) es política del Gobierno de la República lograr el desarrollo sostenible, en todas las áreas del quehacer productivo nacional, tanto en el ámbito público como del sector privado, conservando y protegiendo el ambiente, los recursos naturales del país y fomentando el progreso económico y social, ...”

Art. 6: (...) es indispensable que las actividades humanas, ordenadas en sectores y subsectores productivos, dispongan de instrumentos de orientación ambiental que faciliten la toma de decisiones, desde su concepción, planificación, diseño, construcción y operación, así como una gestión ambiental más eficiente y en armonía con la naturaleza.”

⁷ Conectar aspiraciones y políticas formuladas desde los niveles nacionales, con las realidades de ejecución de dichas políticas en los niveles locales.

⁸ Este eje advierte que no obstante el incremento de eventos climáticos extremos, el aumento en niveles de riesgo climático responderá al incremento de los niveles de vulnerabilidad y exposición ante cambios climáticos graduales, más que a amenazas extremas.

⁹ Indicadores de proceso (esfuerzos-acciones); y de progreso (resultados) con énfasis en documentar medios de vida insostenibles y degradación de ecosistemas, como factores que subyacen a la configuración de los riesgos.

Gestión del Riesgo y Reducción del Riesgo de Desastres

Respecto de esta dimensión del quehacer, se dio tanto en la región centroamericana como en el país, una feliz coincidencia, al entrar en vigencia el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Costa Rica en el mes de enero, y la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo - PCGIR en junio del 2010.

En su enunciado la PCGIR establece distancia respecto de la tradición que ha prevalecido de enfocar las políticas y estrategias de prevención y reducción del riesgo de desastres, a partir del concepto de riesgo intensivo referido a eventos de gran intensidad y altas tasas de mortalidad, pero de baja frecuencia, siendo consecuencia de amenazas de gran escala y potencia como terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, tsunamis y sequías severas. La PCGIR coloca el énfasis en el riesgo extensivo, referido a eventos cotidianos de baja intensidad y alta recurrencia o frecuencia, tales como vendavales, inundaciones y deslizamientos, los cuales representan una alta proporción de eventos con tendencia a aumentar rápidamente. Dicho riesgo extensivo se expresa primordialmente en comunidades rurales y en sus medios de vida, al igual que asentamientos urbanos de población en exclusión social y altamente vulnerables, frente a fenómenos hidro-meteorológicos.

Dicha política propone un abordaje integral que entrelace la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión ambiental y la gestión de cohesión social, convocando a responsables institucionales y sectoriales, a una labor donde se aborde la gestión del riesgo de manera transversal.¹⁰

El Plan de Desarrollo 2006 – 2010 en su eje “Social y Lucha Contra la Pobreza”, concretamente en su Acción Estratégica número 9: “Programa nacional, regional y local para el ordenamiento territorial”, estableció el objetivo de “Fortalecer las capacidades de gestión del riesgo en las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad asociadas a factores ambientales y antrópicas”. A partir de este mandato se presentó la meta de “formular y ejecutar el Plan Nacional para la Gestión del riesgo”. Este compromiso se adoptó al amparo de la Ley 8488 y como una obligación de la Comisión nacional de Prevención de Riesgos y Atención de emergencias – CNE, expresado en el Artículo N° 7 de la misma.

¹⁰ La PCGIR presenta los siguientes ejes articuladores:

- Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el desarrollo económico sostenible, donde se enfatiza la inversión pública con criterios de gestión del riesgo
- Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad, donde se incluye el abordaje de la vivienda y el ordenamiento territorial con enfoque de gestión del riesgo, extensivo a la inversión en infraestructura social básica.
- Ambiente y Cambio Climático, donde se propone armonizar el marco de políticas y estrategias en riesgo, agua y ambiente
- Gestión Territorial, gobernabilidad y gobernanza, procediendo a promover el fortalecimiento de capacidades locales, además de la gestión del riesgo urbano; y
- Gestión de los desastres y recuperación procurando entre otras cosas, estandarizar el manejo de información y de evaluación de daños, junto con la recuperación y reconstrucción con transformación

Las recomendaciones de la Estrategia Internacional para la Reducción de los desastres – EIRD, plasmados en el Marco de Acción de Hyogo, y en armonía con los lineamientos políticos del Plan Nacional de Desarrollo, sirvieron de fundamento de política pública para promover y desarrollar el Plan nacional para la Gestión del Riesgo 2010 – 2015, a fin de reducir la vulnerabilidad de la población costarricense. Amparada en una amplia consulta sectorial durante los meses de agosto y septiembre del 2009 y un primer foro nacional celebrado en octubre del mismo año, el Plan se presenta como un “marco estratégico para aplicar la política de gestión del riesgo”. El mismo contiene cinco capítulos:

- A. El primero contextualiza el riesgo en el país.
- B. El segundo hace referencia a las bases legales que sirven de amparo al plan estratégico.
- C. El tercero se encarga de la fundamentación teórica en que se sustenta el plan.
- D. El cuarto procede a la delimitación estratégica de enfoques, principios, objetivo, lineamientos, acciones y metas.
- E. Y el quinto capítulo hace referencia a la política y sus instrumentos, con sentido más normativo y el respaldo de Ley para el desempeño de las instituciones. Ello hace expresa referencia a la Ley 8488 y la definición que contiene la misma sobre gestión del riesgo¹¹, e una perspectiva que coincide en su enunciado, con el acuerdo regional centroamericano que compromete los esfuerzos a aumentar los niveles de seguridad de vidas, bienes, infraestructura vital, actividades productivas e inversiones concretas.¹²

El Cuadro N° 4 del Plan Nacional muestra los ejes y objetivos estratégicos del mismo. Sobresalen aquellos cuya formulación antecede y coincide con lo expuesto en la PCGIR sobre orientaciones que sugieren incidencia en la planificación del desarrollo, en los territorios y la convocatoria intersectorial de abordaje integral. Cada una de las áreas del Plan, aparecen con sus correspondientes lineamientos de política, acción estratégica y meta, además de indicar las instituciones responsables e instituciones de apoyo para su ejecución. En ejemplo de lineamientos de política del eje temático N° 2 “Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo”, se indica “propiciar que la gestión del riesgo fortalezca la incidencia de otras estrategias de desarrollo que aborden la problemática ambiental y particularmente la relacionada con la gestión de los recursos naturales, las cuencas, la variabilidad y el cambio climático y sus temas afines.

¹¹ “Proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias”.

¹² Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC, de julio 2007. El mismo aprobado por los Congresos Nacionales de los seis países, y luego avalado por las respectivas Cancillerías y remitido a la Secretaría General del SICA como normativa de funcionamiento regional.

Véase como anexo, el Cuadro N° 4. Plan Nacional de Gestión del Riesgo: ejes de contenidos.

En resumen, Políticas, Decretos, Acuerdos y Planes nacionales y regionales centroamericanos, enuncian de manera explícita y clara, coincidencias entre Cambio Climático (con énfasis en vulnerabilidad y adaptación al cambio climático) y la Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual a su vez apela a convocatorias sectoriales e incidencia en la planificación y ejecución del desarrollo sostenible y sustentable, desde un principio de seguridad de la vida y de los medios de vida. No obstante, Foros internacionales (centroamericano y mundial) advierten la lentitud e inconsistente cumplimiento de esto último.¹³

Recuento de eventos y acciones aproximadas a la Gestión del Riesgo de Desastres afines a consideraciones de Cambio Climático

A inicios del año, se inauguró la tan esperada autopista San José – Caldera. No obstante, la misma confirmó a lo largo de los siguientes doce meses, errores de negociación, diseño, acatamiento de normas, construcción y previsión, denunciados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos,¹⁴ la prensa, usuarios, especialistas de la Universidad de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes y sectores políticos de la actual y anterior administración. La apertura estuvo caracterizada por múltiples cierres provocados por deslizamientos y hundimientos agravados por la estación lluviosa y que provocaron accidentes, fallecidos e inseguridad en la vía más moderna del país, además de constatarse daños al ambiente.¹⁵ Lo anterior incluyó demandas judiciales en contra de la empresa Autopistas del Sol por parte de afectados, además de significativas pérdidas económicas e impugnaciones a la gestión política de la anterior administración pública, habiéndose advertido incumplimientos contractuales y errores de supervisión.

El país se encuentra caracterizado por una multiplicidad de amenazas, dada su predisposición sísmica, volcanes activos, topografía quebrada, cuencas hidrográficas con poblaciones asentadas en sus llanuras aluviales y orillas de cauce, además de laderas inestables. No obstante, el desenvolvimiento social, político, legal, técnico y económico en torno a la autopista San José – Caldera, pone en entredicho la capacidad y voluntad pública y privada, para acatar la normativa y los ideales de previsión, contemporáneos en materia de riesgo, clima, desarrollo y seguridad.

Con el advenimiento de la estación lluviosa, inició una secuencia de eventos que se reiteran cada año con mayor o menor gravedad. Una sección del Cerro Chitaría en Santa Ana, Cantón de Escazú en la Gran Área Metropolitana, ocasionó un

¹³Véase Informe y Declaración de los Foros Mitch +5, Tegucigalpa, Honduras. Diciembre de 2003; y Mitch +10 de Guatemala. Junio 2009. Igualmente el Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Conferencia Mundial de junio 2009. Ginebra, Suiza.

¹⁴ CFIA Informe presentado al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. 31 de Mayo de 2010.

¹⁵ Ello incluye daños a zonas de protección, al acuífero Barva y a ramales de riego utilizados por agricultores de la zona, advertidos desde abril de 2009, durante fase de construcción de la vía.

deslizamiento por acumulación y saturación de agua de lluvia el 30 de septiembre, precipitándose por la Quebrada Canoas, e impactando la comunidad de Barrio Los Montoya, en el sector de Salitral de Santa Ana, con pérdidas humanas y materiales.

Esta escena se repitió a inicios de noviembre cuando parte del Cerro Pico Blanco también en Escazú se desprendió impactando la comunidad de Calle Lajas. San Marcos de Tarrazú también sufrió deslizamientos importantes en el mismo período.

Las tormentas tropicales Nicole en mayo 2010 y Tomás en la primera semana de noviembre 2010 tuvieron sobre todo este último, afectación en el sector agrícola y pecuario por las lluvias y los efectos asociados, con particular atención a pequeños productores, con pérdidas en hortalizas, tubérculos, granos, frutas, actividades apícola, piscicultura y bovino de carne y leche. También resultó dañada la infraestructura vial (carreteras, puentes, alcantarillas y obras de protección en ríos y quebradas, además del suministro sistemas de agua potable, sistemas sanitarios; y más de 2,000 viviendas.

En fecha posterior, -tercera semana de noviembre- los efectos del temporal se trasladaron al litoral Caribe del país afectando directamente a más de 45.000 personas, teniendo cerca de 5.500 que recurrir a 67 albergues habilitados, según fuentes oficiales. En total fueron afectadas 163 comunidades, principalmente en la provincia de Limón (Caribe), donde unas 4.600 viviendas fueron anegadas por las inundaciones provocadas por un frente frío y un sistema de baja presión.

Más de 30 comunidades resultaron aisladas por las crecidas de los ríos, siendo afectados 40 tramos de carreteras y 11 puentes. La comunidad de Sixaola, en la frontera con Panamá, resultó aislada durante varios días. Las autoridades continúan las tareas humanitarias y la distribución de provisiones para las familias damnificadas. También se registraron millonarias pérdidas en cultivos de banano, piña y arroz, así como atrasos en envíos y descargas en los puertos del Caribe, por donde se mueve el 85 por ciento del comercio internacional de Costa Rica.

El Gobierno decretó situación de emergencia nacional con el fin de agilizar la transferencia de fondos para atender a los damnificados y reparar la infraestructura dañada, y solicitó a la población que done alimentos, agua y ropa para los afectados. La Comisión Nacional de Emergencias (CNE) mantuvo la alerta roja o máxima para todo el Caribe costarricense, y una alerta amarilla (preventiva) para la zona norte. Por su parte, la ministra de Salud, María Luisa Ávila, anunció que aumentaría la vigilancia y medidas preventivas en el Caribe para evitar brotes de enfermedades como la malaria y el dengue.

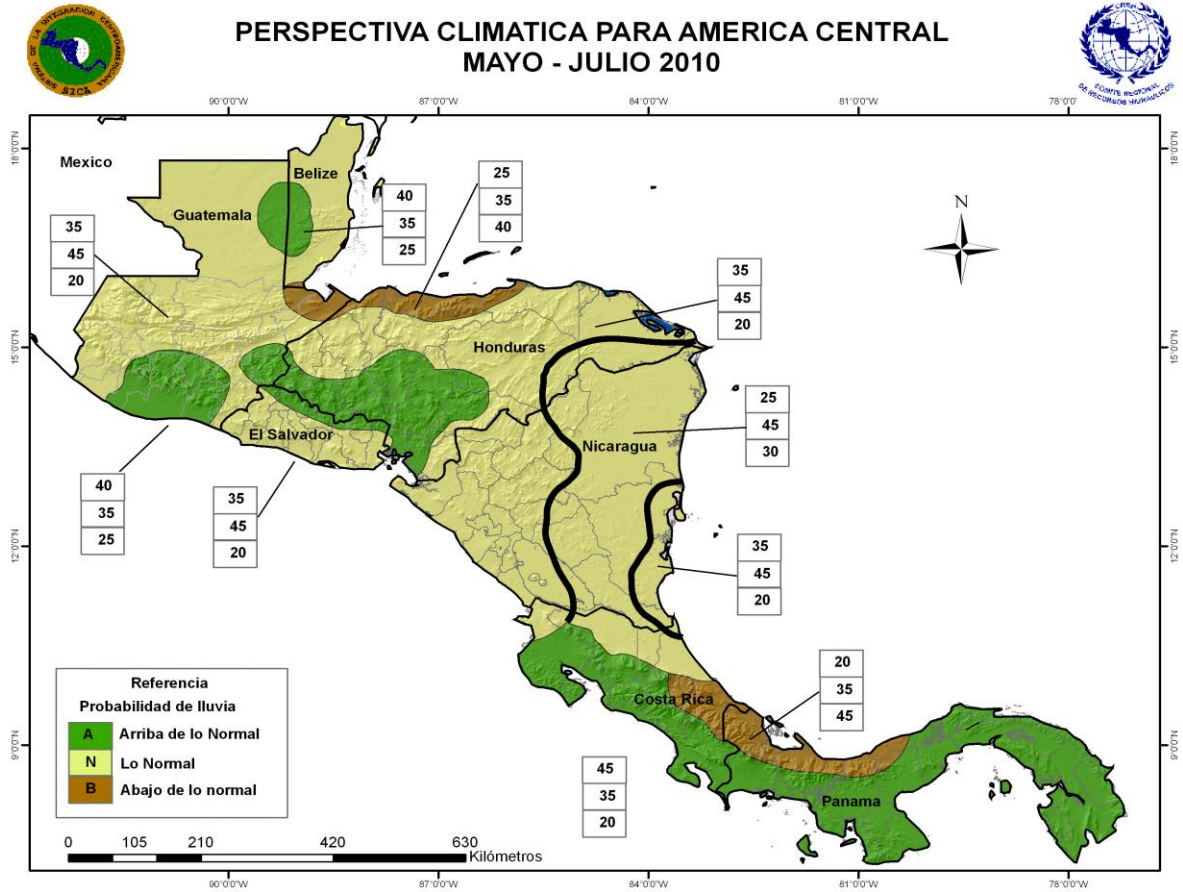
La Comisión Nacional de Emergencias (CNE) declaró nuevamente el 01 de diciembre una alerta amarilla (intermedia) debido a las lluvias que obligaron a evacuar al menos a 680 personas, debido al impacto de un sistema de baja presión que golpeó con fuerza toda la región Caribe y la zona norte del país. La alerta amarilla fue para dichas zonas, además de los cantones de Acosta, León Cortés, Tarrazú, Dota y Escazú, ubicados en el centro del país, así como para Parrita, Aguirre, Golfito y Corredores, en el Pacífico Central y Sur.

Cabe advertir que los escenarios de precipitación de mayo a octubre 2010, fueron expresamente advertidos como de una alta probabilidad de ocurrencia tanto por el XXX Foro celebrado del 20 al 22 de abril 2010 en San José, Costa Rica (Perspectiva climática para el trimestre Mayo – Junio), como por el XXXI Foro (Perspectivas climáticas para el trimestre Agosto – Octubre), celebrado en San Salvador el 19 y 20 de Julio.¹⁶ Esto con énfasis en las regiones Pacífico Norte, Central y Sur y el Valle Central **(impactados severamente por las tormentas tropicales Nicole en mayo y Tomás en noviembre)**, habiendo advertido el Instituto Meteorológico Nacional - IMN en octubre, que La Niña, casi duplicaría la lluvia en el último trimestre del año, esperándose un incremento del 70% de precipitación en Guanacaste y más del 60% en el Pacífico Central y Valle Central.¹⁷ Lo anterior, con expectativa de lluvias hasta el mes de Diciembre en el Valle Central.

No obstante, aunque se afirma la divulgación de estos informes del Foro Climático por parte tanto del IMN como de la CNE, no existe aún el concepto y mecanismo de aplicación, que garantice la planificación en el corto, mediano y largo plazo, de medidas comunales, ni de previsiones sectoriales públicas y privadas, productoras de bienes o de resguardo de la infraestructura vial y de servicios, ante pronósticos y recurrencia de eventos. A continuación, la expresión gráfica de ambos informes de perspectiva climática trimestral:

¹⁶ El Foro Climático Centroamericano que se realiza cada tres meses de manera rotativa en alguno de los siete países de América Central, reúne a los especialistas de la región en el tema de clima e hidro-meteorología, procediendo a emitir un análisis de perspectivas trimestrales, que después de 10 años de realizarse, ha adquirido suficiente credibilidad como parámetro para la previsión de escenarios y acciones de los sectores tradicionalmente más afectados: infraestructura pública, agricultura y energía.

¹⁷ La Nación. Luis Edo. Díaz. 25/09/2010.





En el recuento de acciones encaminadas a posicionamientos que suponen mayor capacidad técnica, compromiso y voluntad política en el tema, se resumen aquellos más proclives a garantizar resultados tangibles y de mayor capacidad de rendición cuentas. Sobresalen al respecto:

1. El Avance de Estudio: “El Impacto Económico de los Eventos Naturales y Antrópicos Extremos en Costa Rica, 1988 – 2009”, publicado por la Unidad de Inversiones Públicas de MIDEPLAN en Octubre 2010.¹⁸

De los 41 eventos consignados como los más relevantes para efectos del estudio y el cálculo de pérdidas directas, 39 fueron objeto de Decreto Ejecutivo. Cita dicho informe, que “El mayor número de tipo de eventos que han provocado daños importantes a lo largo del período 1988 – 2009, lo conforman los hidro-meteorológicos con 34 eventos (82.9%), entre los cuales 32 corresponden a exceso de precipitación y 2 de estos a eventos de déficit de precipitación o sequía.” Igualmente, la mayor contribución económica absoluta y relativa respecto del monto global de US\$ 1,823 millones de dólares del 2006, corresponde a los fenómenos hidro-meteorológicos con US\$ 1,161.4 millones de dólares, o sea el 63.7% de participación relativa.

¹⁸ Flores Verdejo, Roberto; Salas, Jiménez, Johanna; Astorga Molina, Marilyn y Rivera Ugarte, Jason: MIDEPLAN, Octubre 2010.

Aunque los autores indican expresamente que no pretenden otorgar una mayor importancia a un tipo de evento en particular sobre otros, también de seguido nos recuerdan que los eventos estacionales resultan ser igualmente importantes, por su frecuencia de aparición repetitiva a lo largo de un solo período de lluvias, aunque no califiquen como emergencia nacional, regional o local. *“La suma de los efectos de los numerosos eventos menores, pueden llegar a resultar tan dañinos como lo son los fenómenos hidro-meteorológicos de lluvias intensas con alto potencial destructor.”*

En términos sectoriales, la afectación histórica prevalece en el MOPT (38.22%), Agricultura (21.77%), Energía (18.05%) y Vivienda (11.33%), expresando juntos, el 89% de pérdidas.

En buenas cuentas, este resulta ser el primer estudio integral de su tipo, representando un insumo sumamente valioso, puesto al servicio de todos los sectores de actividad, tales como el Sistema Bancario Nacional, aseguradoras, calificadoras de riesgos, centros académicos y de investigación e institucionalidad pública: Agricultura, Obras Públicas, Acueductos y alcantarillados, Salud, vivienda, Energía, Educación, Social, además de etc. Como un avance de su potencial, ha generado el Convenio Interministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MAG – MIDEPLAN de 17 de enero del 2011. Esto permitirá dar continuidad al trabajo originalmente iniciado en MIDEPLAN, avanzando en la distribución espacial de los datos, estableciendo áreas de mayor recurrencia de impacto, separando el impacto rural del urbano, además de sistematizar toda la información de impacto por sectores, provincias, cantones, distritos y localidades.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 María Teresa Obregón Zamora de Diciembre 2010.

Parte del diagnóstico de base para formular el actual Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, indica que posterior a la crisis inmobiliaria y financiera internacional, los más afectados en el período 2008 - 2009 fueron los sectores de construcción, agropecuario e industrial manufacturero, como consecuencia de la reducción tanto de la Inversión Extranjera Directa (IED), como de las exportaciones y de la demanda interna, así como por las malas condiciones climatológicas que afectaron a la agricultura. La disminución de la actividad turística afectó el ritmo de crecimiento que venían mostrando otras actividades como el sector de comercio, restaurantes y hoteles.¹⁹ Lo anterior enuncia una condición de vulnerabilidad intrínseca y creciente, no exclusivamente relacionada con amenazas o eventos de la naturaleza, pero que de ocurrir, sucederían en terrenos propicios para impactos agravados²⁰.

¹⁹ MIDEPLAN - *Capítulo 2: Diagnóstico y desafíos, apartado 2.3 Contexto nacional: evolución de la economía. pp 30-31*

²⁰ Huracanes, eventos de variabilidad climática, terremoto o erupción volcánica.

En ese sentido, la **Tabla 3.1** denominada **Metas Nacionales 2011-2014** no hace expresa referencia a índices de vulnerabilidad ante el riesgo de desastres, ni ante los efectos del Cambio Climático.²¹

No obstante, es de reconocer que el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 destaca la agenda de Ambiente y Ordenamiento Territorial, como uno de los cuatro grandes ejes de acción, junto con i. Bienestar Social y Familia; ii. Seguridad Ciudadana y Paz Social; y iii. Competitividad e Innovación.

En el análisis de situación previo del sector ambiente, energía y telecomunicaciones, fueron priorizadas seis problemas, entre los cuales se incluye: 1) Uso no sostenible de los recursos naturales (agua, aire, suelo, biodiversidad terrestres y marinos) y 4) “Aumento de la vulnerabilidad en las poblaciones, el ambiente, y desarrollo económico del país por los impactos del cambio climático.”²²

Al respecto de esto último y en atención a enunciados del correspondiente árbol de problemas, se identifican causas y recomiendan líneas de acción, que podemos resumir señalando: fortalecer la institucionalidad y la sostenibilidad financiera ante la dispersión de políticas públicas, barreras en la coordinación interministerial y limitados recursos financieros; aumentar la inversión en campañas de sensibilización, ante la desinformación e insuficiencias educativas sobre el uso y aprovechamiento de recursos naturales; además de aumentar la investigación sobre escenarios de cambio climático, fortalecer acciones proactivas y preventivas en comunidades de mayor vulnerabilidad, además de procurar reducir la vulnerabilidad y elevar los niveles de adaptación al cambio climático.

Enunciados todos válidos, pero carentes de indicadores precisos en materia de vulnerabilidades sectoriales y territoriales, y sin incluir señalamientos explícitos sobre metas y cómo alcanzarlas. A lo sumo, esto pareciera poner en evidencia, el reto aún pendiente de incluir en materia de política pública y de concepción, planificación y ejecución del desarrollo nacional, sectorial y territorial, el concepto y las recomendaciones presentes en el Plan para la Gestión del Riesgo.

1. La realización del 2do Foro Nacional y 1ra Conferencia Nacional sobre Gestión del Riesgo (Diciembre 2010)
2. El Decreto Ejecutivo N° 36252 (declaratoria de emergencia nacional de fecha 04 de noviembre de 2010, en respuesta a la afectación de 41 de los 81 cantones del país en las regiones de El Valle Central, la Zona de Los Santos, el Pacífico Norte, Pacífico Central y Pacífico Sur, afectados por un acumulado de 250 mm de lluvia los días 02, 03 y 04 de noviembre, ocasionando inundaciones y deslizamientos. Y la ampliación N°020-MP con fecha 05 de noviembre, del anterior Decreto el cual designó al Segundo Vicepresidente de la República para que apoyara a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de

²¹ Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, pp 42.

²² MIDEPLAN: Análisis de Situación Sectorial. Documento de insumo para el plan nacional de desarrollo 2011 – 2014. Octubre 2010.

Emergencias en el planeamiento estratégico y la toma de decisiones para la atención de la emergencia nacional. Además de establecer una red de análisis, seguimientos, planificación y coordinación al más alto nivel en diferentes ámbitos territoriales especialmente afectados por la emergencia. Se estableció como responsables en puntos territoriales a las siguientes autoridades y entidades:

- a. El Ministro de Bienestar Social y Familia: Cantón de Escazú
- b. La Ministra de Salud en el Pacífico Central
- c. Al Ministro de Turismo en el Pacífico Sur.
- d. Al Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario en los cantones de Aserri, Acosta y la Zona de Los Santos.

Algunas reflexiones e interrogantes

En primera instancia, cabe advertir que el concepto de Gestión del Riesgo y más específicamente, el compromiso de Reducir el Riesgo de Desastres (identificar riesgos, pretender controlarlos y reducirlos), no se asume a partir del recuento pormenorizado de eventos, impactos, daños y pérdidas registrado abrumadoramente por los medios de prensa, centros documentales, bases de datos y el imaginario de autoridades, funcionarios y pobladores.

Dicho recuento será siempre indispensable, pero advirtiendo con la firmeza que requiere, que ello no da cuenta ni remotamente del compromiso y mandato de reducir riesgo de desastres. Máxime que las fuentes disponibles en su mayoría, contienen registros en la perspectiva de amenazas, impactos, daños y pérdidas ya materializadas o a lo sumo en el contexto semi-inmediato de su advenimiento. El segundo componente de la Gestión del Riesgo, el de vulnerabilidad, que expresa la connotación y construcción social del riesgo, tiende a ser resumido con categorías gruesas como pobreza y exclusión social, sin desagregar la conformación de necesidades, asentamientos humanos, actividades productivas y prácticas sociales que no priorizan el riesgo a desastres, sino la lucha por la supervivencia cotidiana.

Además, las condiciones de exposición, susceptibilidad, insuficiencia de recursos y capacidades, estrechamente vinculados con problemas de pobreza, ponen en evidencia: a) Vacíos e inconsistencias en la concepción y aplicación de planes de desarrollo; y b) el doble reto de resolver vacíos de política pública y de gestión privada-civil por una parte, además de mecanismos de reglamentación, aplicación y sanción en casos de políticas existentes pero in-satisfactoriamente implementadas.

Persiste a la fecha, una importante distancia entre la comunidad de especialistas en Gestión del Riesgo y especialistas en Cambio Climático, con respecto al resto de la comunidad nacional, prevaleciendo una producción de información y discursos sobre fenómenos naturales, pero sin mayor acopio instrumental y de herramientas u opciones de intervención para la Sociedad Civil organizada, comunidades y sus líderes o representantes, además de funcionarios públicos no especializados en estos temas disciplinarios y profesionales, al igual que inversionistas, productores y administradores

de actividades generadoras de bienes y servicios, siendo estos los aún no incorporados a la agenda de reducción del riesgo de desastres y la adaptación al Cambio Climático.

¿Cuál es el grado de acceso, vinculación expresa y operativa entre productores de información sobre riesgo de desastres y clima, con la aparente comunidad de usuarios(as) de dicha información? ¿Cuál es la difusión y utilización de información sobre las siete grandes regiones climáticas en que se divide el país y la tendencia de fenómenos hidro-meteorológicos, por parte de usuarios, para prever afectaciones cíclicas y procurar las correspondientes acciones de mitigación y planificación? La Zona Norte, Región Caribe y Valle Oriental, presentan preeminencia de frentes fríos entre noviembre y marzo; el Pacífico Norte, Pacífico Central, y Valle Occidental tienen preeminencia de Sistemas de Baja presión y Huracanes (efecto indirecto), de julio a noviembre; el Pacífico Sur junto con la Región Central, el Pacífico Norte, y el Caribe, se ven más afectados por Vaguadas entre marzo y octubre.²³ Los frentes fríos (14.7%), los sistemas de baja presión (12.4%) y huracanes (9.0%), constituyeron los fenómenos de mayor aporte porcentual de lluvia anual al país entre 1980 y 2006.

Si bien resulta imperativo alcanzar niveles y acuerdos de política pública tanto para mandatos, propuestas y acciones de adaptación al cambio climático y reducción de riesgo de desastres, con clara incidencia en la planificación y ejecución del desarrollo nacional, sectorial y territorial, es en este último nivel – el del territorio – donde se cristaliza la realidad y valoración de pertinencia, eficiencia y eficacia de propuestas y acciones. Al respecto, el Plan Nacional para la Gestión del Riesgos, asigna expresa responsabilidad a las municipalidades. No obstante, sus actores (autoridades locales, inversionistas y población), no disponen del acervo técnico, de información y canales de acceso a la asesoría sistemática.

Sobre estas bases, se puede prever una gestión articulada durante la presente y futuras administraciones, que pueda dar lugar a resultados claramente tangibles en materia tanto de Cambio Climático privilegiando la adaptación y la mitigación, como de Gestión del Riesgo con énfasis en la producción de información e indicadores de vulnerabilidad sectorial y territorial, que ofrezcan argumentos claros para la planificación, la previsión y la toma de decisiones en materia de desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza y los recursos naturales.

Queda como reto, afianzar el diálogo entre productores de información y usuarios, de donde destaca el informe de MIDEPLAN como ejemplo. Además requerirá avanzar en aquellas estrategias y proyectos que permitan el claro cumplimiento de políticas planes y acuerdos, garantizando alcanzar las metas enunciadas, el logro de resultados y la tantas veces invocada rendición de cuentas y contraloría política, institucional y social.

²³ Instituto Meteorológico Nacional - IMN y Comité Regional de Recursos Hidráulicos: Cambio Climático. Segunda Comunicación Nacional: Clima, variabilidad y cambio climático en Costa Rica. San José, Costa Rica. Agosto 2008.

ANEXO

**Cuadro N° 4
PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
Ejes de Contenido**

EJE	OBJETIVO ESTRATÉGICO
1. Reducción de la Pobreza y Generación de la Resiliencia	Aumentar la resiliencia de la población vulnerable y excluida del país, mediante la inclusión de iniciativas para la gestión del riesgo en los programas sociales de reducción de la pobreza, con el fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y antrópicas que generan desastres y mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social.
2. Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo	Fomentar y garantizar la incorporación de criterios para la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional y particularmente en la gestión territorial local, regional, nacional, sectorial, institucional y socioeconómica, mediante el uso de los mecanismos e instrumentos normativos y funcionales con que cuenta el Estado Costarricense para promover un desarrollo seguro, sostenible y con una mayor conciencia del riesgo.
3. Desarrollo e inversión en la infraestructura pública	Reducir el efecto de los factores de riesgo en el desarrollo del país, aplicando el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión en infraestructura pública nacional y local, así como el uso oportuno de instrumentos de protección y de gestión financiera, con el objeto de elevar la calidad, seguridad y longevidad de los bienes y servicios.
4. Participación y desconcentración para la gestión local del riesgo	Promover y fortalecer la participación de los actores relevantes de la gestión local del riesgo, en los ámbitos institucional, territorial y del sector privado, fomentando la creación de las instancias de coordinación y la articulación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo, así como la desconcentración de los recursos y las decisiones para fortalecer su capacidad y autonomía.
5. Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas	Fortalecer la capacidad de generación, transferencia y difusión del conocimiento y la aplicación de tecnologías apropiadas, en relación con los factores del riesgo, con el objeto de orientar las prácticas, la inversión de las instituciones y los procesos de educación formal e informal de los y las ciudadanas, y así fomentar la inclusión de la Gestión del Riesgo dentro de la cultura costarricense.
6. Preparativos y respuesta para enfrentar situaciones de emergencia y desastres	Crear y promover el mejoramiento constante de los protocolos, procedimientos y lineamientos para la respuesta de país ante las emergencias y los desastres, con el objeto de fortalecer la capacidad de las instituciones y de la población mediante la organización, capacitación, la información y el uso eficaz y oportuno de los mecanismos e instrumentos de alerta, alarma y activación.
7. Recuperación y reconstrucción ante los desastres	Promover la planificación adecuada y el uso eficiente y ágil de los recursos durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción, con la consigna de reducir los factores de riesgo y no reconstruir la vulnerabilidad, con una visión preventiva sobre la recuperación de largo plazo.