



**ESTADO  
DE LA NACIÓN**

---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020**

---

## **Investigación de base**

---

### Gestión del riesgo

**Investigador:**

Alice Brenes Maykall

San José | 2020



333.772.6  
B837g

Brenes Maykall, Alice  
Gestión del Riesgo : investigación de base / Alice Brenes Maykall. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1200 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-54-1  
Formato PDF, 38 páginas.  
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020

1. GESTIÓN DEL RIESGO. 2. PLAN GENERAL DE EMERGENCIA. 3. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO. 4. MEDIO AMBIENTE. 5. LEGISLACIÓN. 6. MOVILIDAD SOCIAL. 7. COVID-19. 8. COSTA RICA. I. Título.



## Indice

<b>Presentación.....</b>	<b>4</b>
<b>Hechos relevantes.....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>El balance de desastres 2009-2019 y su impacto en el desarrollo .....</b>	<b>5</b>
<b>El COVID 19: la enfermedad que evidenció las desigualdades e inequidades históricas....</b>	<b>14</b>
Transmisión comunitaria precautoria: 2 de julio, 2020 .....	26
El rol del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el marco del COVID 19 .....	28
Los beneficios ambientales de las medidas de #Quédate en casa# .....	30
El Plan General de Emergencia (PGE) COVID-19 .....	30
De decretos y proyectos de ley en el marco del COVID 19 .....	32
Sistema Nacional de Gestión del Riesgo .....	33
19 de agosto: Primer Simulacro Nacional de Evacuación por sismo .....	34
Nuevas guías de inversión pública con criterios de riesgo para cuatro sectores prioritarios ..	34
<b>Bibliografía .....</b>	<b>37</b>

## Presentación

Esta investigación se realizó para el capítulo Armonía con la Naturaleza, del Informe Estado de la Nación 2020.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2020, en el Capítulo de Armonía con la Naturaleza, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Hechos relevantes

- 2019 decreta estado de emergencia nacional por impacto del Fenómeno de El Niño 2018-2019 en el sector agrícola, pecuario y de saneamiento y abastecimiento de agua. El costo de la emergencia originada por déficit hídrico será de 35 441 377 055,63.
- 19 de agosto: más de un millón de personas participaron en el primer simulacro nacional.
- A partir del 2020, se celebrará el segundo miércoles de agosto el Día Nacional del Simulacro.
- 2020: se decreta estado de emergencia nacional ante la amenaza del virus coronavirus de tipo 2 causante el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2).
- El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud elevaba la situación de salud pública ocasionada por el COVID-19 a la categoría de pandemia internacional.
- 30 junio, 2020: 3459 personas contagiadas en 79 cantones de las cuales 1436 personas se habían recuperado, 16 personas habían fallecidas (7 mujeres y 9 hombres con un rango de edad de 26 a 89 años) y 2007 personas permanecía aún positivas al contagio. La distribución por edad era de 2697 adultos, 167 adultos mayores y 512 menores de edad, 83 se encuentran en investigación. De las personas fallecidas, una fue diagnosticada post mortem.
- La CNE cambio el esquema de las alertas agregando después de la verde y la amarilla, la naranja y de último la roja.

## Introducción

Se presentan cuáles fueron las tendencias en los 11 años (2009-2019) donde se presentan los impactos según tipo de evento, en términos territoriales, y sectores impactados. Para este periodo, se hace un análisis de los sectores y territorios mayoritariamente afectados por el fenómeno de El Niño 2018-2019. A nivel de accidentes tecnológicos, se incluyen los datos de forma comparativa entre el 2018 y 2019.

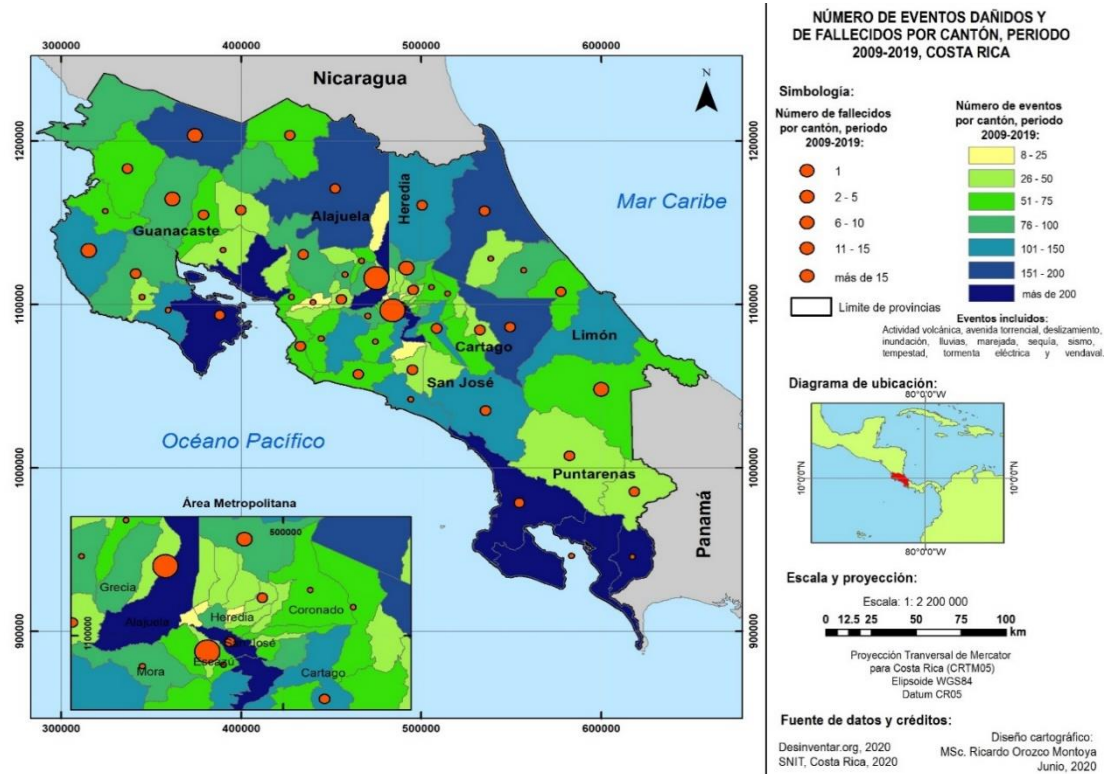
Reconociendo que puede ser muy temprano para concluir sobre el fenómeno de la pandemia del COVID-19 y su impacto en la dimensión política, social y económica, se hace un ejercicio usando la base de datos DesInventar, y particularmente el periodo 1970-2019 para ver semejanzas y similitudes que se puedan estar presentando a nivel de impacto territorial y de condiciones de vulnerabilidad de eventos de origen hidrometeorológicos y el COVID-19.

En lo que a gestión del riesgo de desastre se refiere, se plasman algunos aspectos sobre la gobernabilidad y gobernanza del riesgo de desastre en su país; sin obviar el cómo el gobierno ha manejado una emergencia de origen sanitario de dimensiones globales.

## El balance de desastres 2009-2019 y su impacto en el desarrollo

### Mapa 1

#### Número de eventos dañados y de fallecidos, según cantón 2009-2019



Fuente: DesInventar, 2020.

Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para el 2030 es la primera meta que asume el país cuando decide adoptar el Marco de Acción de Sendai (2015-2030) junto con la Agenda 20-30 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Si bien para el 2019 no se contabilizan muertes asociadas a desastres originados en inundaciones, deslizamientos, avenidas torrenciales, tempestades o lluvias donde históricamente se reportan muertes (Cuadro No. 1); son dos otros fenómenos atmosféricos los que cobran la vida de tres personas. Dos de estas muertes corresponde a trabajadores agrícolas quienes reciben una descarga eléctrica en medio de una tormenta eléctrica; la otra persona, fallece consecuencia del golpe que le propicia una rama que cae por los fuertes vientos.

Cuadro 1

Cantidad de personas fallecidas y desaparecidas, según tipo de evento 2009-2019

Tipo de evento	Cantidad de personas Fallecidas y desaparecidas	
	Fallecidas	Desaparecidas
Total	174	20
Deslizamiento	63	4
Avenida torrencial	37	5
Tormenta eléctrica	28	0
Sismo	16	7
Vendaval	13	0
Inundación	8	4
Marejada	7	0
Lluvias/tempestades	2	0

Fuente: DesInventar, 2020. Elaborado a partir de datos de la CNE; Sistema de Información 9-1-1; MIVAH; MOPT-CONAVI, periódicos La Nación, La Extra, CR Hoy.

Las muertes por rayería es un fenómeno al que se le ha venido dando seguimiento a lo largo de los informes del Estado de la Nación al observarse que cada vez son más frecuentes. Para el periodo 2009-2019 (Cuadro 1), 28 personas murieron al recibir una descarga eléctrica en medio de una tormenta eléctrica, superado únicamente por dos otros eventos de origen natural para el periodo en cuestión: los deslizamientos (63) y las avenidas torrenciales (379). Como bien lo expresa el mapa (No.1), Solo Escazú, Alajuela y Heredia acumulan la cifra de 53 personas fallecidas para el periodo con 23, 20 y 20 muertes respectivamente; precisamente, los eventos asociados a tales muertes son de origen geológico.

Igual atención merece la cantidad de personas que mueren en incidentes asociados a los fuertes vientos cifra que, para los 11 años en estudio 13 personas fallecidas superado únicamente por la cantidad de personas fallecidas en un sismo para el periodo en cuestión, entre otros, el de Cinchona (8 de enero, 2009) y el de Sámara (5 setiembre, 2012).

**Cuadro 2**  
**Total de eventos dañinos, por año.2009-2019**

Total Eventos daños/Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inundación, lluvia y tempestad	250	767	667	318	447	185	102	573	567	567	48
Deslizamiento	103	206	282	156	161	63	121	25	198	66	24
Sismo	23	6	7	117	0	0	0	15	4	1	6
Fuertes vientos	126	78	57	92	102	79	14	21	31	2	9
Avenida torrencial	1	10	9	7	12	0	1	70	39	10	3
Tormenta eléctrica	0	4	4	6	6	5	3	3	1	4	2
Marejada	1	9	7	4	1	5	6	3	2	2	1
Sequía	0	0	0	0	0	88	88 [1]	0	0	**	117
Actividad volcánica	0	6	0	0	0	4	3	9	0	0	1
Total	504	1086	1033	700	729	429	250	719	842	652	211

Fuente: DesInventar, 2020. Elaborado a partir de datos de la CNE; Sistema de Información 9-1-1; MIVAH; MOPT-CONAVI, periódicos La Nación, La Extra, CR Hoy.

Tanto el periodo 2018-2019 como el 2014-2015 fueron años con presencia del fenómeno de El Niño donde los niveles de precipitación en el Pacífico se redujeron a niveles tales que afectaron sectores sensibles, como el de agua y saneamiento y el productivo a nivel de la agricultura, la acuicultura y la ganadería. Al analizar los datos históricos por año de las personas fallecidas y desaparecidas (Cuadro 3), se observa que en años ENOS (El Niño-Oscilación Sur), la cantidad de personas fallecidas es menor, mientras que en años con presencia de La Niña -fenómeno que intensifica las precipitaciones en el Pacífico como fueron aconteció en el año 2010 que el país resultó afectado por la Tormenta Tropical Thomas (Brenes y Bonilla, 2012) y el periodo 2017-2018 (IMN, 2017)- las muertes aumentaron significativamente constándose que no hubo muertes por eventos como sismos.

Cuadro 3

Cantidad de personas fallecidas, desaparecidas y heridas, por desastres. 2009-2019

Año	Cantidad de personas		
	Fallecidas	Desaparecidas	Heridas
2009	28	7	10
2010	40	2	14
2011	10	0	4
2012	14	3	13
2013	7	0	13
2014	9	2	27
2015	6	0	11
2016	21	0	17
2017	22	0	11
2018	14	3	24
2019	3	3	2
Total	174	20	146

Nota: Los tipos de desastres considerados fueron: actividad volcánica, sismos, avenida torrencial, deslizamiento, inundaciones, lluvias, marejada, sequia, tempestad, tormenta eléctrica y vendaval.

Fuente: DesInventar, 2020. Elaborado a partir de datos de la CNE; Sistema de Información 9-1-1; MIVAH; MOPT-CONAVI, periódicos La Nación, La Extra, CR Hoy.

Según el Informe de la Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica (2018), para el 2018 el Déficit Habitacional Real (DHR) era de las 827 373 viviendas. A partir de los datos de DesInventar para el periodo entre el 2009-2019, 2398 viviendas quedaron en estado inhabitable producto del impacto producido al inmueble y, en algunos casos, el terreno, según diferentes desastres a saber: sismos (64%); lluvias extremas (11%); inundaciones (10%); deslizamientos (8,5%); avenidas torrenciales (6 %) y fuertes vientos (0,5%). Dicho de otra forma, 2398 familias y aproximadamente 9500 personas se ven desprovistas de una vivienda producto de un desastre de origen atmosférico o geológico, sin incluir quienes perdieron sus viviendas por incendios estructurales.

Igual de significativo resulta para el desarrollo cuando otras tantas viviendas si bien no son destruidas, sí resultan con daños en su infraestructura una y otra vez. De éstas, muchas están ubicadas en zonas de inundación donde cada periodo vuelve a ser impactadas. Sin recursos para reparar y darle un apropiado mantenimiento a las viviendas, cada vez que el río se desborda el inmueble vuelve a sufrir un deterioro. Reubicarse es prácticamente impensable si no es a través de un apoyo del Estado.

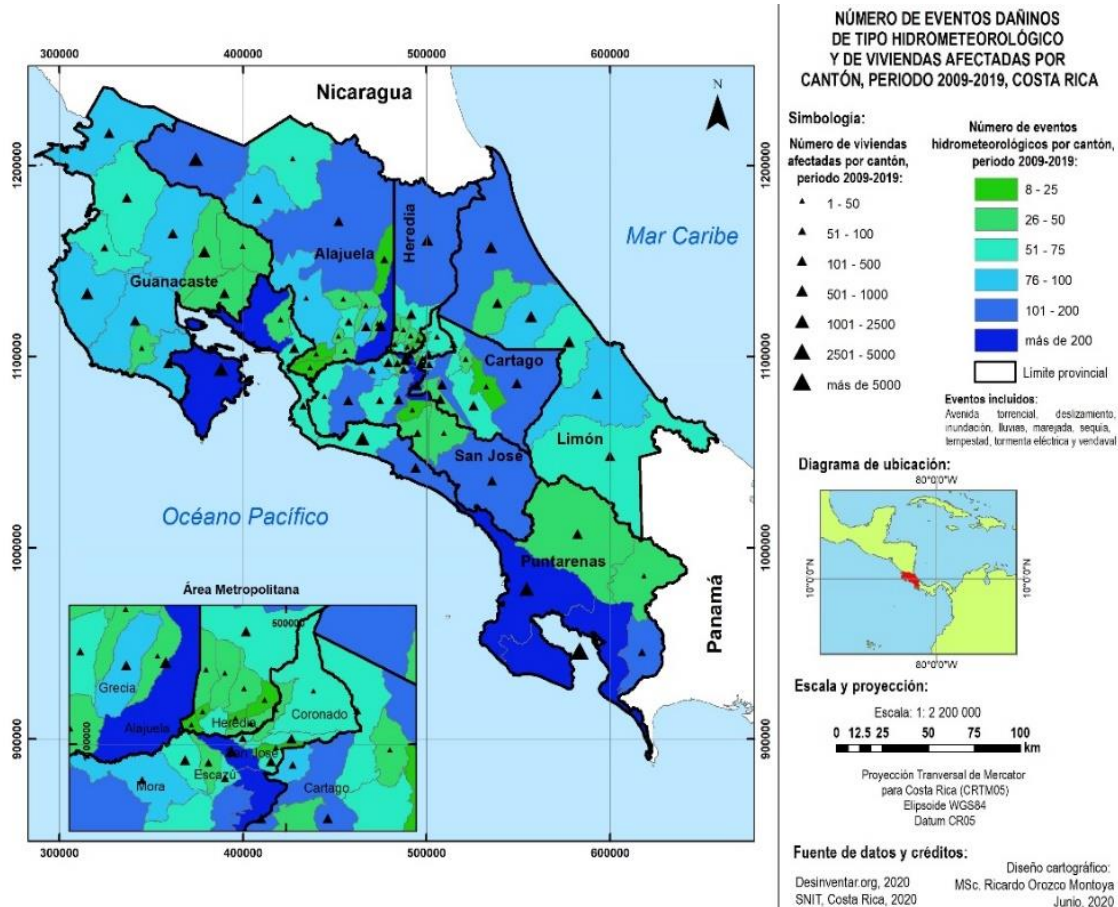
Este riesgo extensivo que enfrentan muchas poblaciones tiene que ver con esa causalidad que responde a los mismos factores que dieron origen a que estas poblaciones se asentaran en territorios que nunca debieron de haber sido habitados dada su topografía y condiciones geomorfológicas, construyéndose la vivienda igualmente con infraestructuras precaria o con diseños no aptos en función del sitio. No solo los asentamientos informales responden a esta realidad sustentada por la condición de pobreza; la corrupción y falta de controles ha llevado a



muchas familias a invertir en complejos residenciales construidas en zonas riesgo con desenlaces fatales.

Mapa 2

Número de eventos dañinos de tipo hidrometeorológico y de viviendas afectadas, según cantón 2009-2019



Fuente: DesInventar, 2020.

Aquellas viviendas que han sufrido algún nivel de impacto en su infraestructura por un desastre, pero siguen siendo habitables se registran en DesInventar bajo la categoría de “afectadas”. Entre el 2009-2019, 25933 viviendas resultaron afectadas por un evento de origen hidrometeorológico. Del total, 12860 (50 %) de las viviendas afectadas se localizan en 7 cantones: solo Golfito (23%), Osa (6%), Parrita (5%), Puntarenas (4%), Upala (4%), Santa Cruz (8%) y Alajuela (4%), y en cinco de las seis regiones de planificación que existen en el (Brunca; Pacífico Central; Huetar Norte, Chorotega y Central).

En momentos en que el país se enfrenta a una pandemia, una vivienda digna en buenas condiciones infraestructurales, sin hacinamiento y ubicada en una zona segura se vuelve un derecho humano fundamental para evitar el contagio. Son los mismos derechos y condiciones mínimas que proveen seguridad cuando llueve, cuando hay un temporal o sismo. Según datos del INEC, 476 913 personas en el 2019 ocupaban una de las 141 620 vivienda en malas condiciones. Bajo la condición de hacinamiento dormitorio, el INEC contabilizó para el mismo

periodo un total de 33201 personas. Particularmente el hacinamiento, tanto por dormitorio como por aposento, en personas diagnosticadas con COVID-19 se ha vuelto un factor de riesgo que ha llevado a las autoridades de gobierno a alquilar diferentes establecimientos, especialmente hoteles, para abrir albergues para pacientes COVID-19 con el fin de aislar a las personas enfermas del resto de los miembros de su burbuja social como una forma de evitar mayores contagios.

Habiendo iniciado la temporada de huracanes el 01 de junio, la CNE ha adaptado los protocolos de albergues temporales bajo la responsabilidad de los Comités Municipales de Emergencia y asegurar que no serán focos de contagio de quienes ameriten albergarse temporalmente. Entre los nuevos elementos se identifica que las personas damnificadas dormirán en tijeretas abandonado la modalidad de la colchoneta en el piso para asegurar las medidas sanitarias.

Concedores de que cada año se acrecienta el déficit de vivienda producto de diferentes desastres; instituciones como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos en articulación con el Sistema Nacional Financiero de la Vivienda, han logrado avanzar reformando artículos estratégicos en la normativas existente y creado instrumentos. Al respecto se enlistan los más recientes avances (MIVAH, 2019):

- Publicación de la Guía de campo: evaluación rápida de viviendas ante una emergencia, con el objetivo de evaluar daños estructurales y no estructurales en las viviendas y su entorno inmediato para identificar posibles amenazas post desastre.
- Conformación del Programa para la Gestión del Riesgo (PGR) y la Guía para la formulación de planes de reasentamiento de familias en zonas de riesgo.
- Se estableció la interoperabilidad entre el Sistema Digital de Emergencias en Vivienda (SIDEVI) y el Sistema de Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), con el fin de mantener actualizados los registros de las familias en este sistema, permitiendo enfocar la atención en las familias que lo requieren.
- Convenio de Cooperación Interinstitucional para la Orientación de Personas Afectadas en Vivienda por Emergencias y la Atención de Asentamientos Informales entre el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y las Municipalidades.
- Capacitaciones del MIVAH a municipalidades respecto al tema de atención de emergencias y gestión de riesgo.

#### El Niño 2018-2019

- El 21 de agosto del 2019, el Poder Ejecutivo emite el primer Decreto Ejecutivo N° 41944–MP y en menos de un mes (17 de setiembre) amplía la cobertura del decreto previo y emite un segundo Decreto Ejecutivo N° 41852–MP-MAG declarando estado de emergencia en 5 provincias (Guanacaste, Puntarenas, Alajuela Cartago y San José) 25 cantones y 16 distritos

del país ante los efectos del déficit hídrico provocado por la afectación que tuvo un Fenómeno de El Niño “débil” en el país.

- Según datos del Instituto Meteorológico Nacional (IMN), a partir del mes de junio del 2018 se empezó a prestar especial atención a la temperatura superficial del mar (TSM) del Océano Pacífico Ecuatorial por cuanto ya mostraba una tendencia hacia un nuevo evento de El Niño. Asimismo, modelos oceánico-atmosféricos resaltaban estos cambios, pronosticando que la fase neutral podría extenderse hasta setiembre 2018 y luego se desarrollaría un nuevo evento de El Niño. Dicha situación se mantuvo en los siguientes meses del 2018, y precisamente de acuerdo con el IMN, el segundo periodo lluvioso del 2018 (julio-noviembre), presentó un déficit hídrico, principalmente desde la ocurrencia de la canícula a fines de junio 2018 que se prolongó durante todo el mes de julio, y a partir de agosto el déficit de lluvias más fuerte se evidenció en el Pacífico Norte, presentando disminuciones entre el 86% y 100% en algunas estaciones de la Península de Nicoya. De este modo, el trimestre junio, julio, agosto (JJA) del 2018 marca el inicio de un déficit importante en la precipitación del país debido a la ocurrencia del fenómeno ENOS en su fase cálida.
- Durante el trimestre setiembre, octubre, noviembre (SON) 2018, se dieron déficits importantes de precipitación en el Pacífico Norte, Central y montañas del Valle Central (Boletín Meteorológico Mensual Agosto-Setiembre IMN, 2018) principalmente durante el mes de setiembre, no obstante, en octubre, el Pacífico Norte registró normalidad en sus lluvias, pero se alertó de un déficit entre el 9% y 60% en el oriente del Valle Central y entre el 2% y 34% en el Caribe (Boletín Meteorológico Mensual Octubre IMN, 2018). Para noviembre, este déficit se acentuó con un 75% en el Valle Central Oriental, 47% en el Pacífico Norte, entre el 30% y 48% en el Pacífico Central y 10% en el Pacífico Sur (Boletín Meteorológico Mensual Noviembre IMN, 2018).
- Basado en lo anterior, el trimestre diciembre, enero, febrero (DEF) 2018-2019, fue decisivo en cuanto a la declaratoria oficial del fenómeno de El Niño, de manera internacional y nacional, ya que, aunque el calentamiento oceánico asociado a El Niño estaba bien establecido, aun la atmósfera no respondía a estos cambios. Sin embargo, a nivel regional o local era muy probable que El Niño y sus efectos estuviesen bien establecidos, especialmente para los países de América tropical con costas en el Pacífico, como Costa Rica, por lo que el IMN, a falta de una declaratoria internacional por parte de los Centros Climáticos Mundiales, consideró pertinente asumir preventivamente una condición propia de El Niño a partir de diciembre del 2018, debido a la persistencia y cercanía al país de las anomalías en las temperaturas del océano Pacífico, las cuales tienen el potencial de generar cambios del tiempo y el clima a una escala más regional o local (Boletín del ENOS N°117, IMN, 2018). Además, para dicho momento, los modelos oceánico-atmosféricos eran consistentes y aumentaban la probabilidad de que El Niño se mantuviera en los próximos meses.
- Es así como el trimestre DEF 2018-2019 se destacó por un déficit de lluvia importante en la vertiente caribeña del país, por ejemplo, en diciembre del 2018, se presentó un alto déficit de lluvia, principalmente en Limón, con valores de 50 % a 100 % bajo lo normal, lo cual significó hasta 275 mm menos de lluvias para esta región del país (Boletín Meteorológico Mensual

Diciembre IMN, 2018), esto se mantiene para enero del 2019, cuando los acumulados de precipitación en la región del Caribe y Zona Norte, indican que en las llanuras hubo un déficit entre un 60% y 80% de las precipitaciones con respecto a la climatología, mientras que en los sectores montañosos el déficit fue del 100%, lo que significa que no hubo lluvias durante todo el mes (Boletín Meteorológico Mensual Enero IMN, 2019).

- Febrero del 2019, se destaca por anomalías negativas asociadas principalmente a una pobre actividad de los empujes fríos en la región. Por tanto, estos déficits oscilan entre los 65 y 130 mm, tanto en las partes altas como en los sectores costeros. En la Zona Norte todos los acumulados estuvieron por debajo de lo normal durante este mes. Los déficits más fuertes se presentaron en estaciones que se encuentran en lugares cercanos a las cordilleras (entre 100 y 130 mm), mientras que en las llanuras las anomalías se mantuvieron entre 15 y 45 mm (Boletín Meteorológico Mensual Febrero IMN, 2019).
- Lo anterior se suma a la época seca de la vertiente Pacífica del país, la cual fue más seca de lo normal y dado que no se presentó un patrón lluvioso normal en el Caribe, se vio afectada la GAM, en sectores como Cartago, Alajuela y San José, con déficits entre 40 % y 100 % (Boletín Meteorológico Mensual Enero IMN, 2019). El impacto, la pérdida de la captación y disminución de la naciente afectando a los acueductos y el servicio público.
- Según el Plan General de Emergencia de la declaratoria de emergencia N°41852 y N°41944 (2019), durante la época seca el déficit de agua potable en la Gran Área Metropolitana puede alcanzar 1 m<sup>3</sup>/s (1000 l/s) lo que llega afectar a cerca de aproximadamente 447 000 personas. En lo que corresponde al acueducto metropolitano que abarca cantones altamente poblados como Desamparados, San José y Alajuelita, las medidas tomadas fueron el racionamiento del servicio público. De los tres sectores afectados, el que reporta más pérdidas (89%) es el de abastecimiento de agua con un costo de ₡30 226 362 429,25 según datos proyectados por la CNE a partir de la información suministrada por los sectores (Cuadro No. 4).

#### Cuadro 4

##### Pérdidas según sector Declaratoria de Emergencia N°41852 y N°41944 déficit hídrico 2018-2019

Sector	Monto	Porcentaje
Agricultura	₡1 071 479 883,54	3%
Pecuario	₡2 821 086 086,16	8%
Sistema de agua	₡30 226 362 429,25	89%
Total	₡34 118 928 398,95	100%

Fuente: CNE. Aragón, D. Plan General de Emergencia N°41852 y N°41944 déficit hídrico 2018-2019.

Este régimen de disminución en los patrones de precipitación se mantuvo en el trimestre marzo, abril y mayo (MAM) del 2019. En abril del 2019, Cartago reportó un déficit de 60%, las regiones del Pacífico Central y Norte aumentaron el déficit de 50% a 75%, la región Pacífico Sur de 10 a 20% y la Zona Norte entre 15 y 20% (Boletín Meteorológico Mensual Abril IMN, 2019). Recién

para el mes de mayo se destaca una leve mejoría en la precipitación del país, la cual fue mayor al promedio en todo el país, especialmente en el Pacífico Norte y Sur, y la sequía estacional que se registró en toda la vertiente del Caribe empezó a disminuir (Boletín del ENOS N°121, IMN, 2019).

Ante el déficit hídrico y la afectación en la prestación de servicios básicos y la actividad productiva agrícola, pesquera y pecuaria, la Directriz Presidencial N° 034-MP posibilitó la creación de “Estrategia Nacional de Contingencia para Enfrentar los Efectos de El Niño en Costa Rica, Período 2018-2019” permitiendo crear el Comité Permanente de Atención integrado por instituciones del sector productivo, salud, agua y saneamiento. La estructura adoptada para operativizar las acciones fue a través de las Mesas Operativas de Trabajo, mismo esquema usado para el COVID-19.

El déficit hídrico impactó severamente la producción agrícola y porcina, pecuaria de leche y engorde y apicultura. En total, 12435 productores fueron afectados, 7247 del sector pecuarios, incluidos 183 apicultores y 5188 agricultores de hortalizas, café, tubérculos, pimienta, frutales, caña de azúcar y otros productos. Las medidas de mitigación no alcanzaron para evitar que 634 animales de producción murieran. A nivel de hectáreas dedicadas a la agricultura, 16120 hectáreas resultaron dañadas y 2684 adicionales, destruidas (Cuadro No. 5).

#### Cuadro 5

Pérdidas para el sector productivo: agricultura y pecuario. Plan General de Emergencia Declaratoria de Emergencia N°41852 y N°41944 déficit hídrico 2018-2019

Actividad	N° de Fincas o Productores	Afectación		Área Afectada (Ha.)	
		N° de animales afectados	N° de animales perdidos	N° de hectáreas dañadas	N° de hectáreas destruidas
Ganadería de leche y engorde; apicultura; pecuaria.	7.247	130.938	634	110.996	2.452
Hortalizas, arroz, café, caña de azúcar, cacao, tubérculos	5.188	0	0	16.120	2.684

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan General de Emergencia, Declaratoria de Emergencia, Decreto N°41852 y N°41944, 2020.

Para el trimestre JJA 2019, las condiciones de El Niño empiezan a disminuir y se inicia una transición hacia el llamado Niño “Modoki”<sup>1</sup>, el cual se refiere a una fase de El Niño más débil,

<sup>1</sup> De acuerdo con el Boletín del ENOS N°123, IMN (2019), el Niño Modoki se trata de un dipolo térmico, caracterizado por temperaturas más calientes que lo normal en la parte más occidental del Pacífico ecuatorial y más frías en la parte más oriental, razón por la cual se puede manifestar en el país como un evento temporal y local de La Niña.

con condiciones menos drásticas que El Niño tradicional. Para el trimestre SON 2019, las condiciones de El Niño ya son neutras con un proceso de disipación de El Niño “Modoki”.

Finalmente, el trimestre DEF 2019-2020 muestra una notable fase neutra del ENOS donde el escenario de El Niño es el menos probable para el 2020, además en el corto plazo (febrero-abril) hay mucha certeza de persistencia de la condición neutra, no así en el mediano y largo plazo (mayo-julio y agosto-octubre, respectivamente), donde los modelos presentan dos posibles escenarios: que continúe neutral o que se desarrolle La Niña (Boletín del ENOS N°128, IMN, 2020).

Comprendidas en sus tres fases, la CNE estimó un costo total de ₡35 462 809 700 que habrán invertido al final del periodo. Según cada fase, el costo sería: primer impacto con un costo de ₡569 348 328 financiada con recursos operativos del SINAC (₡411 000 000,00), MAG (₡25 228 328) y AyA (₡133 120 000); la de rehabilitación, con un costo de ₡774 532 973 y la de reconstrucción de ₡34 118 928 399, éstas dos últimas se estarían financiados con el Fondo Nacional de Emergencia (FNE). En lo que respecta a la última fase de reconstrucción, la normativa prevé un máximo de 5 años de tiempo, sin embargo, la CNE previó que se estaría ejecutando en 2 años.

### *Emergencias tecnológicas*

En el 2019, según cifras registradas reportadas por el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica (2019<sup>a</sup>), hubo un total de 1215 incendios, de los cuales 1058 fueron incendios estructurales, 6% menos que en el 2018 donde se reportaron 1126. Los restantes 157 fueron incendios en vegetación y fisicoquímicas, afectando algunos de éstos estructuras por el fuego.

En total, fallecieron 15 personas por causa de incendios; 50 % menos que en el año 2018 siendo San José la provincia con mayor número de muertes; y 100 otras personas resultaron con lesiones por el fuego, 27 más que en el 2018.

Con base en las investigaciones realizadas en 127 incendios por Bomberos de Costa Rica (s.f. <sup>b</sup>) determinó que la principal fuente de ignición de estos incendios fue el calentamiento de cables o conductores eléctricos. Otras causas identificadas fueron: llamas abiertas, calentamiento de equipo eléctrico, brasas o chispas, material del fumador, recalentamiento de materiales, ignición espontánea, fósforos y superficies calientes. En lo que correspondo a incidentes por Gas Licuado de Petróleo (GLP), Bomberos de Costa Rica atendió en total 3270, 837 menos que en el 2018.

## **El COVID 19: la enfermedad que evidenció las desigualdades e inequidades históricas**

A partir de la prueba de laboratorio denominada reacción en cadena de la polimerasa en tiempo real (PCR-TR) realizada por el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa), el 06 de marzo del 2020 Costa Rica confirma la primera persona con la enfermedad denominado por el Comité Internacional de Taxonomía de los Virus (ICTV, por sus siglas en inglés) coronavirus (COVID-19) provocada por el virus coronavirus de tipo 2 causante el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2)

(<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>).

El 8 de marzo, los jefes de Salud y de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) deciden que la alerta sanitaria vigente por el COVID-19 se eleve a alerta amarilla. La alerta amarilla activa las mesas operativas temáticas, permite movilizar recursos de manera interinstitucional y convoca al Centro de Operaciones de Emergencias (COE) diariamente por un periodo indefinido a partir del 9 de marzo. El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) elevaba la situación de salud pública ocasionada por el COVID-19 a la categoría de pandemia internacional.

El 15 de marzo, el Ministerio de Salud confirmaba 35 casos en cuatro provincias: San José, Alajuela, Guanacaste y Cartago. Un día después, el Poder Ejecutivo emitía la declaratoria de emergencia nacional a través del Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S la cual comprende según el Artículo 18 de la Ley 8488 tres fases: respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Quiénes habitamos este país estábamos lejos de comprender los alcances que esta pandemia iba a tener en la sociedad costarricense; cuatro meses después, sigue habiendo incertidumbre en las personas y diferentes sectores a pesar de los ejercicios de proyecciones elaborados por el sector salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Universidad de Costa Rica (UCR). Aplanar la curva del comportamiento de la pandemia depende tanto de la conducta humana, como del riesgo cotidiano y global que enfrenta la persona y su grupo social el cual está a su vez determinado por una estructura social, política y económica del país. Adicionalmente, de la condición de salud intrínseca de cada persona. El tabaquismo, la hipertensión arterial, la diabetes y el padecer enfermedades como cáncer, son rasgos comunes que las autoridades de salud han empezado a identificar en las personas fallecidas (En: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1768-hipertension-arterial-y-diabetes-factores-de-riesgo-mas-frecuentes-en-fallecimientos-de-pacientes-covid-19>).

Según la OMS, la mayor parte de la carga mundial de morbilidad y las causas principales de las iniquidades sanitarias surgen de las condiciones en las que nace, vive, trabaja y envejece la gente, denominados "determinantes sociales de la salud" que establecen un conjunto de posiciones socioeconómicas en las jerarquías de poder y acceso a recursos. Lo anterior refiere a la existencia de mecanismos como la gobernanza, los sistemas educativos, las estructuras del mercado laboral, la presencia o ausencia de políticas de bienestar redistributivas, el acceso a vivienda y a servicios básicos como electricidad, agua, saneamiento, entre otros, que influyen en las posiciones sociales de los individuos y son la causa fundamental de las iniquidades sanitarias (2011).

El 01 de junio, de cara a la temporada de huracanes 2020 y en el contexto de las posibles emergencias por excesos de lluvias que pudiesen dar, la CNE anunciaba cambios en la forma de abordar las emergencias; entre los principales, un cambio en el esquema de las alertas incorporando la alerta naranja, luego de la amarilla y verde y antes de la roja. Según información de la CNE, la alerta naranja delimita acciones para la movilización o contención y se determina cuando se presentan condiciones de alto riesgo. Se establece cuando se prevé que el evento

adverso ocurra y su desarrollo pueda afectar a la población, medios de vida, sistemas productivos, accesibilidad a servicios básicos y otros (Ver Anexo 1).

Certeramente, el COVID-19 dará de qué hablar, pero, sobre todo, sobre qué investigar por muchas décadas más en diversidad de abordajes e interactuando de forma intra, inter y multi disciplinar en diferentes esfuerzos enfocados en describir y desentrañar las causas intrínsecas a los fenómenos que ha desatado la pandemia mundial con expresiones nacionales y locales muy particulares en las personas, las familias, las comunidades, en las sociedades en general y sus sectores y actores.

Ante los múltiples impulsos por empezar a abordar el estudio del COVID-19 desde los estudios sociales sobre el riesgo y los desastres, cuatro reconocidos investigadores -Lavell, L.; Mansilla, E.; Maskrey, A. y Ramírez, F.-pioneros de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y de la Risk Nexus Initiative (RNI) (14-15, 2020); arrojan unos apuntes iniciales para poder avanzar en una reflexión y discusión en un momento en que la pandemia y sus consecuencias apenas empiezan a evolucionar y expresarse.

Lavell y los otros autores, nos hacen dos advertencias válidas para este análisis: 1) se está intentando adaptar herramientas y marcos conceptuales formulados para interpretar a los desastres asociados con fenómenos físico-naturales, socio-naturales y tecnológicos a una pandemia asociada con un vector biológico que en términos espaciales, temporales y semánticos que tiene características radicalmente diferentes. Si bien son herramientas con que las que contamos, no necesariamente son las más apropiadas. Incluso la interpretación del COVID-19 puede conducir con el tiempo a nuevos conceptos y marcos interpretativos. 2) Cualquier análisis o interpretación que se realiza en este momento es necesariamente provisional. La pandemia sigue en expansión.

A un mes de haberse confirmado el primer paciente en territorio nacional con COVID-19, investigadores (Jiménez F.J, Morales A., M; Segura C., R,.) del Programa Estado de la Nación, retomaban cifras históricas para ilustrar la condición de vulnerabilidad en que algunos sectores de la población estarían enfrentando las medidas adoptadas por el gobierno para mitigar el contagio de la enfermedad. Entre otras cifras, se presentaban a la audiencia en medios de comunicación las siguientes: De los poco más de 1.600.000 hogares de Costa Rica, un 9% reside en viviendas en mal estado y un 2% posee hacinamiento (más de 3 personas por dormitorio); se estima que 104.000 viviendas (7%) no tienen acceso a servicios básicos como agua, luz y manejo de residuos sólidos; un 40% de las viviendas en el país no tiene acceso a internet ni por cable coaxial, fibra óptica, o teléfono fijo; aproximadamente 335.900 hogares (21%) se encontraban en condiciones de pobreza antes de la crisis, de los cuales 93.500 ni siquiera tenían los ingresos mínimos para cubrir las necesidades básicas alimentarias; y por último, en casi una quinta parte de los hogares en Costa Rica reside al menos una persona de 65 años o más, lo cual significa que una gran parte de las familias deberían estar implementando medidas especiales para proteger a este grupo más vulnerable.

Los datos resaltados por el equipo de investigadores forman parte de la ecuación del riesgo de desastre y los impactos manifiestos en forma de desastres a los cuales el mismo PEN le ha dado seguimiento al largo de sus estados de situación de la Nación a través de los informes por más



de 25 años. Riesgos de desastre, determinados, no solo por la exposición y las amenazas (presentes de forma múltiples y concatenadas en los territorios), sino por la condición de vulnerabilidad originada en los procesos históricos de desarrollo los cuales siguen arrastrando profundas desigualdades e inequidades. También forman parte de la Agenda 20-30 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con que el país también se ha comprometido.

Al final del año 2020, esta vulnerabilidad se habrá reconfigurado; también parece ser que contexto de las medidas que ha tomado el Gobierno en alianza con múltiples sectores y actores no solo están enfocados en evitar un deterioro social y económico mayor en el contexto del COVID-19, sino, contener futuros conflictos sociales.

Son las mismas vulnerabilidades las que han sido consideradas en la fase diagnóstica del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (2018-2020) y para las cuales se han definido metas concretas dirigidas a erradicar la pobreza; adjudicar pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) a los ciudadanos en situación de pobreza o disminuir los días de espera de la lista global para cirugías ambulatorias en el contexto de una realidad que, solo para citar de ejemplo a la CCSS, ha tenido que suspender sus citas y cirugías.

Cada meta establecida en el PNDIP (2019-2022) fue definida con la aspiración de alcanzar un indicador de logro al 2022 del 100%. Una vez más, una emergencia nacional, atípica y con un final que no logra deslumbrarse claramente como sí permite un sistema de baja presión monitorear su trayectoria sobre el país, trastoca la agenda de desarrollo plasmada en un plan, donde el cumplimiento de sus metas y el presupuesto destinados para su cumplimiento sufrirán posiblemente significativos retrasos. El COVID-19 y el año 2020 han marcado un nuevo hito en la humanidad.

El impacto directo de la pandemia COVID-19 se expresa a través de los datos de morbilidad y mortalidad. El 30 de junio, en la conferencia de prensa<sup>2</sup>, los jefes del sector salud, informaban de 190 nuevos contagios para un total de 3459 personas contagiadas en 79 cantones de las cuales 1436 personas se habían recuperado, 16 personas habían fallecidas (7 mujeres y 9 hombres con un rango de edad de 26 a 89 años) y 2007 personas permanecía aún positivas al contagio. La distribución por edad era de 2697 adultos, 167 adultos mayores y 512 menores de edad, 83 se encuentran en investigación. De las personas fallecidas, una fue diagnosticada post mortem.

---

<sup>2</sup> <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1749-operativo-en-pavas-evidencia-que-no-existe-transmision-comunitaria-en-la-zona>

Cuadro 6

Casos COVID-19 Según provincia, en términos absolutos y relativos 30 junio, 2020

Provincia	Casos COVID-19	
	Absoluto	Relativo
San José	1358	39
Alajuela	950	27
Heredia	362	11
Guanacaste	277	8
Puntarenas	179	5
Cartago	148	4
Limón	133	4
Otros <sup>1</sup>	52	2
Total	3459	100

<sup>1</sup>"Otros": La categoría "Otro" está definida por el Ministerio de Salud como que no se cuenta con información de los casos en el territorio o se encuentran en investigación

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud  
<http://geovision.uned.ac.cr/oges/index.html>, 2020.

Del total de personas contagiadas al 30 de junio, 3407 casos contaban con información suficiente para localizarlos a nivel de provincia, cantón y distrito; quedando 52 casos al cierre de la edición pendientes de información los cuales se registran bajo la categoría "Otros"<sup>3</sup>. Del total, el 66% se concentran en dos provincias: San José (39%) y Alajuela (27%) (Cuadro No. 6). Al analizar los datos desde la escala cantonal, de los 79 municipios con presencia de casos COVID-19, un poco más del 50% (1714) se concentran en solo 8 cantones: San José 14%; San Carlos 7%; Desamparados y Alajuela con un 6% cada uno; Heredia y Alajuelita un 5% respectivamente; San Ramón 4% y Los Chiles 3%. León Cortés, Dota y Río Cuarto permanecían a la fecha sin casos reportados (Cuadro No.7).

---

<sup>3</sup> Las estadísticas son dispuestas día a día en el Observatorio Geográfico en Salud del Ministerio de Salud (<http://geovision.uned.ac.cr/oges/index.html>).

Cuadro 7

Casos COVID-19 Cantones donde se concentra el 50% de las personas contagiadas 30 junio, 2020

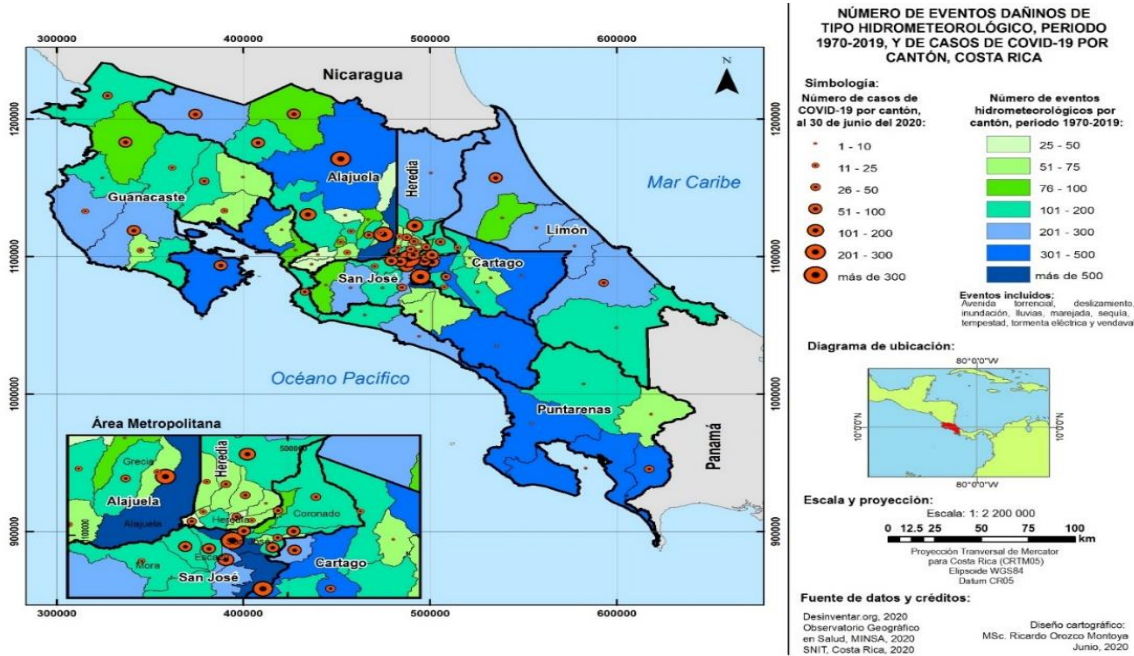
Cantón	Casos COVID-19
San José	478
San Carlos	259
Desamparados	204
Alajuela	201
Heredia	176
Alajuelita	172
San Ramón	133
Los Chiles	91

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud, <http://geovision.uned.ac.cr/oges/index.html>, 2020.

Significativamente, son los mismos cantones que en los últimos casi 50 años (1970-2019), han estado ocupando los primeros lugares en la lista de cantones con mayor cantidad de pequeños, medianos y grandes desastres hidrometeorológicos<sup>4</sup>. Lo anterior, devela vulnerabilidades y múltiples amenazas que han decantado en riesgos de desastres asociadas a impulsores y casualidades tales como falta de ordenamiento urbano; degradación ambiental; poblaciones altamente vulnerabilizadas a nivel social y económico y, una gobernanza y gobernabilidad, con muchos retos por delante.

Mapa 3

Número de eventos dañinos de tipo hidrometeorológico, periodo 1970-2019 y de casos de Covid-19, por cantón



<sup>4</sup> Abarcando aquellos eventos dañinos tales como: Avenida torrencial, deslizamiento, huracán, inundación, lluvias, sequía, tempestades, tormenta eléctrica y fuertes vientos.

De los 13349 desastres registrados en DesInventar entre el año 1970-2019 asociados a fenómenos hidrometeorológicos, un poco más del 50% (6886 desastres; 51.5%) de estos se concentran en 20 cantones de todas las provincias; encabezando Desamparados con un acumulado de 658 desastres para el periodo consultado, seguido de San José (536), Alajuela (530) y, luego Golfito y Puntarenas con 434 y 414 respectivamente, San Carlos con 371 (Mapa 3; Cuadro No. 8).

#### Cuadro 8

##### Cantones y distritos, según cantidad de desastres hidrometeorológicos registrados Periodo 1970-2019

Cantón	Eventos	Cantón/Distrito	Eventos
Desamparados	658	Corredores/Corredor	194
San José	536	Golfito/Guaycará	194
Alajuela	530	Quepos/Quepos	177
Golfito	434	Alajuela/Alajuela	168
Puntarenas	414	Limón/Limón	153
San Carlos	371	Golfito/Golfito	145
Turrialba	353	Desamparados/San Miguel	140
Cartago	329	Parrita/Parrita	139
Corredores	329	Pérez Zeledon/San Isidro	138
Osa	316	Pococí/Guápiles	136
Pérez Zeledón	308	Aserrí/Aserrí	136
Pococí	300	Desamparados/Desamparados	131
Aserrí	285	Turrialba/Turrialba	114
Limón	284	Matina/Matina	112
Upala	248	Siquirres/Siquirres	109
La Unión	244	Sarapiquí/Puerto Viejo	104
Santa Cruz	244	Osa/Palmar	98
Siquirres	243	San Carlos/Quesada	94
Quepos	233	San José/San Sebastian	93
Puriscal	227	San José/Uruca	88
Total	6886	Total	2663

Fuente: DesInventar, 2020. Elaborado a partir de datos de la CNE; Sistema de Información 9-1-1; MIVAH; MOPT-CONAVI, periódicos La Nación, La Extra, CR Hoy.

Al bajar la escala de análisis a nivel distrital para identificar cuáles son los distritos que acumulan para el periodo más desastres hidrometeorológicos (Cuadro No. 8), surgen hallazgos de interés por cuanto se revelan distritos que no pertenecen a aquellos cantones que en su conjunto ocupan los primeros lugares a nivel de desastres. Corredor (Corredores) y Guaycará (Golfito), municipios, en el Sur-Sur del país, encabezan cada uno con 194 desastres la lista de distritos con mayor cantidad de eventos registrados en los últimos 50 años. En lo que respecta a la cantidad de casos de COVID-19, Corredores cantón es el municipio con mayor cantidad de casos de contagio registrados (38) al sur del país al 30 de junio según los datos del Ministerio de Salud. Alajuela distrito primero del cantón de Alajuela coincide al ser uno de los distritos tanto en cantidad de casos COVID-19 como de acumulación histórica de eventos hidrometeorológicos.

En lo particular, Corredor y Guaycará, registran pérdidas en dos diferentes años por eventos hidrometeorológicos extremos: en el 2007 por la influencia del fenómeno de la Niña y la formación de dos huracanes (Félix y Dean) que afectaron con eventos extremos con excesos de precipitaciones la región centroamericana; y en el 2016, los efectos directos que tuvo el huracán Otto en el territorio nacional. San Antonio (Escazú), Corredor, Puerto Cortés (Osa) y San Marcos (Tarrazú) registran cada uno más de veinte personas fallecidas para el periodo en cuestión sumando 70 de un total de 325. Corredor, además, registra la mayor cifra de personas desaparecidas para el periodo, 22 personas; seguido inmediatamente por Canalete (Upala) con otras cuatro personas que al momento continúan desaparecidas contabilizando un total de 47 personas a lo largo de 50 años.

A nivel de infraestructura, 5 décadas de recurrentes inundaciones, lluvias extremas y no tan extremas, deslizamientos y avenidas torrenciales en estos territorios dejan 2363 viviendas destruidas y otras 58363 que resultaron con algún nivel de afectación durante la ocurrencia de uno o varios de estos eventos de origen hidrometeorológico.

Analizando el histórico, la pandemia del COVID-19 entra en la ecuación del ya complejo escenario de territorios con múltiples amenazas (sismicidad; áreas susceptibles a deslizarse; erosión costera; zonas de inundación; afectación por caída de cenizas y erupción volcánica; paso de poliducto y oleoducto en zonas en conflicto de uso de la tierra, tsunamis, entre otras) y riesgos de desastres y cotidianos presentes en estos territorios, y en lo particular, otros distritos además de Corredor, como Alajuela, Guaycará (Golfito); Limón; Quepos; Desamparados (Desamparados), Guápiles (Pococí), San Miguel (Desamparados) y otros adicionales que reportan para el periodo más de 100 desastres con pérdidas asociadas e impactos originados en diferentes eventos.

Para el caso concreto del COVID-19, al hacer un acercamiento al nivel de distrito, en total 341 distritos reportaban al menos un caso de COVID. El distrito que más casos reportaba al momento era la Fortuna con 135 casos despertando la confrontación entre el gobierno local junto con diversos grupos organizados de diferentes sectores al plantear al gobierno la posibilidad de abrir un albergue que permitiera concentrar y aislar a las personas contagiadas para evitar mayores contagios.

Los casos en la zona norte y la inspección con presencia de múltiples instituciones que hizo el Gobierno evidenciaron, no solo violaciones a las normas sanitarias en el contexto de la pandemia en las empresas agrícolas y las empacadoras; sino, las violaciones al Código de Trabajo lo cual ilustra que los impulsores de riesgo que vulnerabilizan a la población se encuentran en la misma estructura productiva que genera trabajo y riqueza. Por eso, los riesgos y los desastres son un asunto que apela también a la gobernabilidad y la gobernanza.

A La Fortuna le siguió Pavas con 122 casos, Los Chiles (90), Uruca (88), Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas (85), San Francisco (75) y, entre éstos, el distrito central de Nicoya del cantón de Nicoya (Guanacaste) con 60 casos, seguido de San Rafael (Desamparados) con 59 casos, Hatillo (57), Alajuela (55), Liberia (Guanacaste) con 52 y Alajuelita (50) dentro de los distritos con más de 50 casos.

Para entonces, la Región Huetar Norte seguía siendo un foco de atención por varios factores: la movilidad histórica de población que se da en los cantones transfronterizos (legal e ilegalmente); la situación de los transportistas que para entonces se estaba en negociaciones de protocolos de trasiego de bienes y servicios; y por la presión que para las autoridades y la ciudadanía en general ejerce sobre el país el cómo en Nicaragua se estaba maneja la pandemia. Las manifestaciones de xenofobia no faltaron en manifestarse de múltiples formas (Recuadro 1).

El distanciamiento físico y social como pivote de la estrategia país definida por el Gobierno para disminuir el nivel de exposición de las personas al virus lleva a tomar decisiones que han tenido significativos impactos en las condiciones económicas y sociales de todos los sectores y actores. Estos impactos indirectos, de segundo nivel como les han denominado, son aquellos que se han originado en las medidas tomadas para evitar el contagio. Las vulnerabilidades de la población y los diferentes sectores, como el educativo y el productivo, han sido desnudados y expuestos por el COVID-19 logrando lo que desastres originados en fenómenos hidrometeorológicos o geológicos acaecidos en el país que han provocado grandes fisuras en sectores tales como el sector agroalimentario o el de infraestructura vial no han logrado en años. (Recuadro 2).

---

#### Recuadro 1

##### Movilidades humanas y riesgo en Costa Rica en un periodo de excepcionalidad

La literatura sobre los procesos de movilidad humana en la región latinoamericana trabaja poco la temática del riesgo y cuando lo aborda, lo asocia a la migración indocumentada que transita las zonas de frontera entre México y Estados Unidos (Ruiz, 2001).

En la región centroamericana aún no es un campo de estudios amplio ni consolidado, pero adquirió cierta visibilidad como proceso, a partir de los impactos que produjo en las poblaciones de países como Nicaragua y Honduras y sus contextos de movilidad, fenómenos como el Huracán Mitch a finales de la década de los años noventa o hechos ocurridos en toda la región, vinculados a eventos de naturaleza socioambiental, que han comprometido la estabilidad poblacional en sus lugares de residencia o territorios de origen.

En Costa Rica, el vínculo entre movilidades humanas y riesgo es creciente, dado el desenvolvimiento de los procesos históricos de movilidad hacia el país sumado a los impactos a nivel estructural y subjetivo de dinámicas contingentes, es decir, novedosas e intensas, producidas en el país en los últimos años.

En la relación conceptual entre movilidad y riesgo, se desarrollan dos dimensiones: el riesgo relacionado al movimiento, en el que la persona que lo realiza se expone a factores potenciales de amenaza y peligro (Ruiz, 2001). Por otra parte, para Uldemolins (2017) la movilidad y la persona en contextos de movilidad son percibidos por sí mismos como factores de riesgo que amenazan las condiciones existentes en las sociedades de acogida.

La primera noción parte del reconocimiento de que la persona en contextos de movilidad se expone a cosas y personas que son potenciales amenazas para su proyecto migratorio. Esta definición podría ampliarse a políticas, prácticas sociales y opiniones públicas que se producen

en su incorporación social, laboral y cultural y constituyen peligros para su situación en los contextos de recepción.

La segunda noción pone el acento en las sociedades de destino, que perciben a la persona que llega, al extranjero, como potencial riesgo para la identidad y homogeneidad existente. Representa la corporización del riesgo, la construcción tangible de la amenaza que experimentan las sociedades de recepción con su llegada (Ruiz, 2001; Uldemolins, 2017). El malestar percibido, se convierte paulatinamente en nociones de rechazo, discriminación y en última instancia, en deseos de expulsión de ese riesgo percibido y corporizado en aquel que llega.

Costa Rica es un escenario predominantemente de recepción de movilidades humanas. De acuerdo con el Censo Nacional de Población (INEC, 2011), un 9% de su población no nació en el país y el 75% tiene su origen en Nicaragua. A las movilidades históricas provenientes de aquel país, deben ser agregadas dinámicas de contingencia poblacional experimentadas por la sociedad costarricense como territorio de tránsito, de grupos provenientes de países del caribe (Cuba, Haití) y de continentes como Asia y África, que forman parte de procesos de movilidad extracontinental asociados a cambios en rutas, aumento de actividades de transporte irregular de personas y la conformación de redes transnacionales orientadas a dirigir estas movilidades a sus destino final, ubicado en fundamentalmente en Estados Unidos.

El análisis de la relación entre movilidad humana y riesgo en Costa Rica debe tomar en consideración las dos dimensiones conceptuales expresadas anteriormente. Está determinado por factores de naturaleza histórica, el rol de las espacialidades, los actores y coyunturas, como la experimentada con la emergencia sanitaria global del COVID-19 que ha impactado al país y a las movilidades de forma particular.

En el caso de los procesos históricos, la relación fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua ha planteado una continua movilidad poblacional, acrecentada en las últimas décadas con los cambios asociados a procesos económicos y la transformación de los mercados de trabajo costarricenses, que ha requerido el concurso de fuerza de trabajo proveniente de aquel país. Según OCDE-OIT (2018), buena parte de esta población trabajadora proveniente de aquel país es la responsable de la generación del 12% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

En los últimos años, a este rasgo económico de las movilidades nicaragüenses hacia Costa Rica, se debe agregar nuevos perfiles, vinculados con las características de quienes salieron de manera forzada de Nicaragua como producto del impacto del conflicto sociopolítico interno que generó la llegada, en su momento, de cerca de 40.000 personas solicitantes de refugio.

Este proceso histórico debe ser comprendido como una continuidad de largo plazo, interrumpido por dinámicas contingentes y emergentes de movilidades humanas transitando por el país, como las producidas en el año 2015 y 2016 con las migraciones cubanas y extracontinentales que representaron desafíos para su gestión por parte de la institucionalidad costarricense.

Las espacialidades desempeñan un papel fundamental en la relación entre movilidad humana y riesgo en Costa Rica. Introducen variables a través de las cuales las personas en contextos de movilidad experimentan riesgos en sus proyectos migratorios. Así, las fronteras como

espacialidades particulares para la movilidad humana representan un espacio importante, pues su cruce y las dinámicas transfronterizas que se desarrollan, podrían ampliar o disminuir los riesgos dadas las condiciones y mecanismos formales y formales presentes en estas territorialidades fronterizas.

Otras espacialidades como los territorios de habitabilidad, los lugares de trabajo y el uso de espacios públicos, establecen dicotomías como inclusión-exclusión, rechazo-integración, visibilidad-invisibilidad que inciden en los riesgos potenciales para las personas en contextos de movilidad.

Los actores como instituciones, medios de comunicación, empresarios, por un lado y organizaciones y redes de apoyo y acompañamiento a las personas en contextos de movilidad, por otro, han desempeñado roles fundamentales en los procesos de producción-disminución de dinámicas de riesgo asociadas a los proyectos de movilidad, tanto en el viaje como en la inserción en la sociedad costarricense.

En esta perspectiva, procesos de integración y vínculo de las movilidades humanas en Costa Rica están determinados por el funcionamiento e impacto de los riesgos que experimentan.

El punto de inflexión para las movilidades humanas en Costa Rica ha sido el contexto instalado por COVID-19. En el pasado reciente, hubo crisis sanitarias que plantearon algunos niveles de control poblacional como la gripe AH1N1 y el Ébola, pero no se plantearon la inmovilidad como política de contención.

En el marco de COVID-19, para las personas en contextos de movilidad, la respuesta social e institucional fue justamente la de inmovilidad, a través del cierre de fronteras, la prohibición de salida, la posibilidad de perder el estatus migratorio y hasta la indicación de comprometer la atención del servicio de salud en condiciones de indocumentación. Todo ello opera, con la diseminación de discursos sociales, que relacionan enfermedad con movilidad, construyendo una noción de riesgo sanitario, biológico, corporizado en las personas extranjeras. Se establece así, discursiva y prácticamente, la relación trazada por Lois (2020) entre extranjero, movimiento, migración y virus.

En condiciones de excepcionalidad, los riesgos para las movilidades humanas han aumentado. El transcurso de los acontecimientos predice dificultades de inserción, incorporación e integración de las personas que se movilizan, afectadas por bloqueos materiales y simbólicos que impactarán de formas inéditas su proyecto migratorio, el tránsito y el ingreso al territorio costarricense.

Fuente: Acuña, 2020

---



## Recuadro 2

### Antes del COVID-19, así iba la economía mundial y nacional: el punto de partida

Para identificar los impactos económicos y sociales de las medidas tomadas a raíz de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19, es necesario establecer el punto de partida de la economía nacional y mundial antes de que se presentara dicha pandemia.

En primer lugar, debe destacarse que el comportamiento de la economía mundial presentó un deterioro tendencial a partir del 2017 en términos de crecimiento, tal y como observó el Fondo Monetario Internacional (FMI) en octubre del 2019, en medio de un escenario de incertidumbre creciente por las tensiones geopolíticas y comerciales. En este sentido, entre abril y octubre del 2019 el FMI redujo su pronóstico de crecimiento para el 2020 en 0,2 puntos porcentuales (2019: 10), por lo que, desde el punto de vista del sector externo, se preveía un año cargado de amenazas para Costa Rica, al ser una economía pequeña y muy abierta al comercio internacional.

En segundo lugar, la economía costarricense venía mostrando un lento crecimiento económico, un nivel de desempleo alto y un déficit fiscal creciente que conllevó a una reforma fiscal en 2018, la cual no impidió el retroceso de la actividad económica durante el 2019 en relación con el año previo, como señala el Programa Macroeconómico 2020-2021 del Banco Central de Costa Rica (2020: 6). A pesar de los vientos en contra de la economía mundial, la entidad monetaria pronosticó una recuperación del crecimiento para el bienio 2020-2021 de 2.5% y 3,0% respectivamente, tasas que sin embargo fueron reconocidas abiertamente como insuficientes para disminuir la capacidad ociosa del país.

En este contexto, la crisis por la pandemia del COVID-19 hace su aparición frente a unas expectativas moderadas por parte de las autoridades costarricenses, originadas a partir de un entorno internacional adverso y una economía doméstica caracterizada por la subutilización de sus factores productivos, principalmente el segmento de la fuerza de trabajo dedicado a ocupaciones no calificadas.

Por un lado, las características epidemiológicas del sar-cov-2, alta transmisibilidad entre humanos y un ciclo de vida prolongado (de 10 a 14 días), impactaron directamente las actividades vinculadas con los servicios personales, el comercio y el turismo, ya que las mismas implican un alto riesgo de propagación, convirtiéndolos en los sectores más vulnerables ante una pandemia de este tipo. Por ello, se espera un severo impacto en el desempleo, aunque el mismo no fue observable durante el primer trimestre del 2020, por lo que habrá que esperar los datos del segundo trimestre para cuantificarlo, pero puede ser parcialmente observado en la variación en el ingreso mensual por empleo, en donde el INEC registra una variación interanual negativa en todas las actividades excepto en educación, salud y hogares como empleadores (INEC, 2020)

Por otro lado, el estancamiento de la pobreza por encima del 20%, la informalidad creciente en el empleo, y el alto nivel de desempleo sitúan a esta parte de la población económicamente activa como la más vulnerable en un doble sentido: primero ante el riesgo de un empeoramiento de su situación socioeconómica ante la crisis económica, y segundo ante el riesgo de contagio que implica no poder mantener cuarentenas preventivas, el hacinamiento domiciliario y la falta

de acceso a la atención primaria de salud, lo que puede traducirse en pérdida de años de vida ajustados a calidad, mayor conflictividad social y una mayor exposición al reclutamiento de grupos delincuenciales.

En este sentido, es esperable un agravamiento de las condiciones socioeconómicas de los dos quintiles inferiores en la distribución del ingreso, con un aumento de la pobreza y un mayor deterioro en las condiciones del empleo, favorecidas por la flexibilización laboral forzada ante la pandemia y por un incremento de la automatización en los procesos de trabajo, facilitada por la digitalización subyacente al teletrabajo implementado desde la declaración de la emergencia nacional.

Más aún, si se acepta con Joan Robinson (1974, 114) que en la medida en que la mano de obra inmigrante acepta salarios más bajos por las tareas más duras, se eleva el nivel de vida de los ciudadanos nacionales, entonces los efectos socioeconómicos en las empresas exportadoras intervenidas, principalmente de la Región Huetar Norte, a raíz de la constatación de la segunda ola pandémica en Costa Rica del COVID-19, identificada partir de la primera semana de Junio del 2020, se expresarán en peores resultados financieros ante la obligación de estas empresas de acogerse al marco laboral vigente en el país (salarios mínimos, seguro social), lo que a su vez incidirá en una reducción en la contratación y constituye un incentivo para mayor inversión en maquinaria.

Debe notarse que estas tendencias, hacia una mayor precarización de la población socioeconómica más vulnerable, y un aumento de la automatización de los trabajos, son conductas que ya venían acentuándose, el primero con el creciente aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso (medida por el coeficiente de Gini) y el segundo por la profundización en la digitalización de la economía en el campo de los servicios (compras en línea, transporte, educación), luego de la crisis de las “dotcom” a inicios de siglo y la Gran Recesión de 2008-2009.

Es por ello debe analizarse con más detalle, en futuras discusiones, cuántos de los impactos en la vida socioeconómica de los costarricenses fueron causados por la pandemia del COVID-19, y cuáles se encontraban latentes o con una clara tendencia al empeoramiento por las condiciones adversas de la economía global y las debilidades de la doméstica, pero encubiertos por una falaz expectativa de seguridad y bienestar. Esto permitirá eludir el simplismo de atribuirle a la pandemia todos los daños experimentados en los próximos años, sentar las responsabilidades correspondientes a la buena o mala toma de decisiones durante el periodo crítico y plantear soluciones eficaces a los problemas socioeconómicos reales y urgentes a los que se enfrenta el país en la actualidad y en años venideros.

Fuente: Zarate, 2020.

---

### ***Transmisión comunitaria precautoria: 2 de julio, 2020***

Ya el aumento de casos en Pavas había motivado a que el Ministerio de Salud iniciar un operativo en este distrito josefino donde se testearon a 1201 personas, 1052 buscadas de forma activa y 149 de forma voluntaria en busca de transmisión comunitaria. El 30 de junio, el Ministerio de

Salud daba los resultados<sup>5</sup>: 54 personas positivas (27 hombres y 27 mujeres) reflejando una positividad cercana a 4,5%, permitiendo concluir que no había transmisión comunitaria al no alcanzar el rango definido del 10-15%. Ese mismo testeó se extendió para La Carpio, comunidad del distrito de La Uruca y el distrito de Alajuelita; el primero, el asentamiento informal más grande y con alta densidad poblacional en el cantón de San José, y posiblemente del país.

Siendo la distancia y el contacto físico factores concluyentes en el nivel de exposición y transmisión del virus, en ámbito urbano, la densidad poblacional de los asentamientos humanos, así como, las condiciones de las viviendas y su nivel de ocupación son factores determinantes en la definición de estrategias. Según el equipo que realizan las proyecciones<sup>6</sup> donde participan la CCSS, la Organización Panamericana de la Salud, el Ministerio de Salud y la Universidad de Costa Rica (UCR) en el GAM se asume que una persona puede tener entre 5 y 30 contactos diarios, y en el resto del país entre 5 y 20. De ahí la importancia de tener localizado a cada persona contagiada y los contactos que ha tenido al realizar las diferentes actividades en que incurre en el día fuera de su burbuja social; por eso, la importancia del confinamiento como estrategia.

El 2 de julio<sup>7</sup>, dos días después de haber anunciado que los resultados en Pavas no arrojan un contagio comunitario, el Ministerio de Salud toma la decisión de emitir la primera declaratoria de transmisión comunitaria de forma precautoria – bajo la premisa que, ante la duda, se protege la salud de las personas-, específicamente para la mayoría de los cantones y distritos que componen la Gran Área Metropolitana (GAM). El Ministro de Salud fundamentó la en la imposibilidad material de darle seguimiento total a los casos registrados mayoritariamente en cantones pertenecientes a la GAM. Al momento, todavía el 65% de los casos positivos estaban pendientes de investigación. Siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), las autoridades deciden determinar la transmisión comunitaria para la GAM dado el gran número de casos que no se ha podido ligar sus cadenas de transmisión.

No solo la vulnerabilidad responde a una construcción social e histórica; las capacidades de gestionar potenciales riesgos y amenazas y la resiliencia país también se consolida y construye históricamente cuando se traza la visión de país que queremos ser y se proyecta y operativiza en su agenda de desarrollo, su planificación y se robustecen los rubros presupuestarios que potenciaran la inversión pública para alcanzar las metas de desarrollo. La solidez de un sistema de seguridad social con sus garantías sociales actuales responde a un Costa Rica visionada en los años 40; aun así, los retos y baches también han quedado expuestos.

Al igual que la institucionalidad sectorial y territorial se enfrenta con una determinada fortaleza financiera, administrativa y operativa cuando se avecina un sistema de baja presión atmosférica o un frente frío e impacta un determinados sectores y territorios; en esta oportunidad, la solidez

---

<sup>5</sup> <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1749-operativo-en-pavas-evidencia-que-no-existe-transmision-comunitaria-en-la-zona>

<sup>6</sup> Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada (CIMPA) de la Universidad de Costa Rica. Modelo de Redes Proyecciones actualizadas al 1 de Julio 2020. En: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1757-no-acatamiento-sanitarias-podria>

<sup>7</sup> <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1752-ministerio-de-salud-declara-transmision-comunitaria-de-forma-precautoria-en-la-gam>

de nuestro sistema de salud costarricense liderado por su entidad rectora el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social, ha sido determinante en demostrar la capacidad y resiliencia institucional que ha tenido el sector salud para manejar en el primer nivel de respuesta la llegada al país del virus coronavirus de tipo 2. Capacidad cimentada, entre otras fortalezas, en que los 29 hospitales del país están bajo una misma administración, posibilitándole al sistema de salud actuar como una única red en función de un mismo modelo de gestión de forma tal que posibilita planificar y disponer de los recursos intrahospitalarios para para un mismo fin.

En estrecha coordinación con la CNE y las instituciones centralizadas y descentralizadas que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), incluida la sociedad civil y el sector privado, las autoridades de salud están tratando de evitar un contagio masivo en la población de dimensiones tales que alcance cifras donde la capacidad instalada del sistema costarricense de salud se vea superado por la demanda de personas que ameritarían ser hospitalizadas o ingresadas a las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) donde el sistema mismo tiene una cantidad de unidades disponibles de camas, personal médico y unidades de ventilación asistida finitas. Si esto llega a pasar, estaríamos frente a un desastre, donde su determinación pasa no solo por las dimensiones de las pérdidas y los daños ocasionados a nivel de morbilidad y mortalidad; sino, porque que la capacidad del sistema sanitario articulado en red para absorber y manejar el evento colapsa y queda superado por sus propias vulnerabilidades y capacidades de adaptarse a la demanda presionada por la cantidad de personas contagiadas que ameritan de un servicio intrahospitalario.

Tratando de evitar este desastre, es que se amplía la condición de alerta naranja a nuevos cantones y distritos dentro de la GAM que hasta entonces habían mantenido su alerta en amarillo aplicando mayores limitaciones en nuevos territorios como restringiendo aún más la restricción vehicular y el funcionamiento de diferentes actividades y establecimientos. Todo lo anterior, se extiende del 3 al 13 de julio día en el que el Gobierno volverá a anunciar nuevas medidas según el comportamiento de la epidemia, previendo que sea en el mes de julio, donde el sistema de salud y su capacidad instalada para absorber a las personas contagiadas de COVID-19 alcancen su máxima capacidad de contención.

### ***El rol del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en el marco del COVID 19***

- Mesas operativas de trabajo

Como complemento al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) la CNE y el Ministerio de Salud definieron una estructura complementaria. La estrategia definida consistió en la creación de diferentes mesas operativas de trabajo por sectores. En total, se crearon 10 mesas, dos adicionales bajo la coordinación de la mesa de infraestructura productiva y una única mesa, la de Cooperación Internacional, la cual responde a como una instancia asesora para el propio COE.

Cada mesa operativa, responde a un sector y es liderado por la entidad rectora en el ramo a saber: Servicios básicos (ICE); Salud (Ministerio de Salud); Seguridad (ministerio de Seguridad Pública); Gestión Municipal (IFAM); Infraestructura productiva (MEIC); Protección Social (IMAS);

Educación (MEP); Seguridad Alimentaria (MAG); Comercio Exterior (COMEX); Asistencia Humanitaria de costarricenses en el Exterior.

Cada Mesa definir un plan de trabajo y es el enlace de comunicación entre sus miembros y el COE a través de su representante coordinador quien atiende cada sesión del COE.

### **Cuadro 9**

#### **Mesas de trabajo, por tema e institución responsable. 2020**

Mesa de servicios básicos	ICE, Recope, AyA, MOPT
Mesa de Salud	Ministerio de Salud, CCSS, SENASA, Medicatura Forense, Cruz Roja, Inciensa, CNE
Mesa de Seguridad	Ministerio de Seguridad Pública, OIJ, Bomberos, Ministerio de Justicia, Control Fiscal, DGPT, GME
Mesas de Gestión Municipal	IFAM, UNGL; ANAI, DINADECO, Ministerio de Salud
Mesa de Infraestructura Productiva Concentraciones masivas Continuidad del negocio	MEIC, MTSS, ICT
Mesa Protección Social	IMAS, MTSS, CONAPAM, INAMU; DGME, CONAPDIS; Red Cuido, MIVAH, MEP, PAN)
Mesa Educación	MEP-CEC-CINAI, CONARE, INA, CONESUP, SINEM.
Mesa Seguridad Alimentaria	MAG, CNP, PIMA, INDER
Mesa Comercio Exterior	COMEX, Cámaras, CINDE, PROCOMER
Mesa de Asistencia Humanitaria de Costarricenses en el Exterior	MREC-San José
Cooperación Internacional	CNE

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de acción del evento, COVID-19, Periodo operacional No. 8. y No. 30., 2020

En el marco de esta pandemia, los ya consabidos Comités Regionales de Emergencia, Comités Municipales de Emergencia y Comités Comunales de Emergencia se les asigna un rol en las estrategias dirigidas a lo que se ha denominado “ayuda humanitaria”, específicamente, lo relacionado a el bono Proteger y la repartición de diarios alimentarios.

### **Los beneficios ambientales de las medidas de #Quédate en casa#**

Según un estudio realizado por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la Universidad Nacional (UNA), las medidas sanitarias enfocadas a promover el aislamiento físico y confinamiento provocaron una reducción en los contaminantes del aire como lo son el dióxido de nitrógeno [NO<sub>2</sub>] y partículas de aire suspendido los cuales disminuyeron aún más cuando se amplió la restricción vehicular.

Para el caso específico del [NO<sub>2</sub>] existe un porcentaje de reducción que varía entre 28% (MINSA) y 52% (Nunciatura, Sabana) en estos dos puntos de muestreo; mientras que las partículas de aire suspendido tuvieron un decrecimiento de 44% y 20,2%, para la ciudad de Heredia y la Catedral Metropolitana en San José respectivamente, entre los primeros meses del año y el mes de marzo (Rojas, Beita, Soto, Vargas, Murillo y Herrera, 2020).

A pesar de ello, cuando se anunció un endurecimiento de las restricciones para Semana Santa, se presentó un aumento en la concentración de ambos contaminantes, debido a que este fenómeno contribuyó a la reacción que tuvo la población de salir y abastecerse en comercios y supermercados, incrementando el flujo vehicular. Durante la Semana Santa se dio una disminución de ambos contaminantes, alcanzando así los niveles más bajos durante el periodo analizado; posteriormente, las concentraciones volvieron a aumentar por el relajamiento en las medidas de restricción vehicular y en comercios, incluyendo las necesidades de la población de reabastecerse, realizar trámites o simplemente salir de sus hogares (Rojas, et al., 2020).

### **El Plan General de Emergencia (PGE) COVID-19**

Una vez emitida una declaratoria de emergencia, la norma indica que toda emergencia se atenderá en tres fases: la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción destinada esta última a responder el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados incluyendo obra de infraestructura pública y de interés social dañadas, así como como la implementación de las medidas de regulación del uso de la tierra orientadas a evitar daños posteriores. las fases para su atención. No es de extrañar que la norma hoy día debe un sesgo con el que fue redactada la ley hacia eventos de origen hidrometeorológico y, geológicos, que como bien hemos señalado anteriormente, fueron las erupciones de dos volcanes la que motivan se creación.

El Capítulo VI de la Ley 8488, a través de sus artículos 38, 39, 40 y 41 señala las disposiciones a seguir para en materia de planificación para cuando el Poder Ejecutivo emite una declaratoria de emergencia. Es responsabilidad de la CNE convocar a las instituciones que tengan competencia, y a cualquier otra que considere necesaria, por estar dentro del área de afectación a formular el Plan General de Emergencia (PGE) por medio de su Dirección Ejecutiva y, en consulta con la Presidencia. El Plan, una vez elaborado, para los cual cuenta con dos meses, será aprobado por la Junta Directiva de la CNE, para luego proceder a su ejecución.

Al 31 de mayo, ya existía una robusta versión del Plan de Emergencia de Emergencia; sin embargo, aún no había sido presentado y aprobado por las instancias competentes. A tales

efectos, se procedió entablar un diálogo vía entrevista telefónica<sup>8</sup> con el Sr. Carlos Picado Rojas (Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo), responsable de coordinar su formulación. De esta conversación, se depreden hace algunos señalamientos de los retos implicados en elaborar el plan de una emergencia sanitaria, con una norma e instrumentos, que claramente evidencian que nunca contemplaron una amenaza sanitaria como la que estamos viviendo la humanidad. Menos aún, el impacto secundario de las medidas conexas de aislamientos físico y compensación social y económica definidas por el Gobierno y que deben necesariamente ser leídas y tomadas en consideración de parte de cualquier esfuerzo institucional que pretenda impulsar una reforma o cambio a la Ley 8488. De la entrevista, se decantan algunos señalamientos:

Previamente indicado, la normativa y los instrumentos conexas para levantar las pérdidas responden más a una lógica asociada a definir actividades y presupuestos orientados a reconstruir obra física e impactos directos en sectores y zonas afectadas por fenómenos como los atmosféricos, oceanográfico o geológico que provocan daños directos en medios de vida y obra física. Este direccionamiento en conceptos como la obra física y la “zona afectada” lleva a anteponer el concepto de recuperación sobre el de reconstrucción; concepto que ya había sido introduce en el 2015 en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y su plan.

La normativa apela a que debe existir, en forma inequívoca, una relación de causa-efecto en el reporte de daños. En una lógica lineal de causa (virus)-efecto (morbilidad y mortalidad) y contextualizado en lo que desde la gestión del riesgo de desastre puede concebirse como pérdidas e impactos directos del virus/enfermedad por cuanto, todo lo que se defina hacer en el plan, debe sustentarse en esos efectos (morbilidad-mortalidad). Por lo tanto, el plan pudo haberse limitado en un mayor porcentaje a definir acciones para la fase de preparativos y respuesta y rehabilitación en acciones como las que se están proponiendo orientadas a controlar y contener el brote; el aprovisionamiento de suministros de diferente tipo y el fortalecimiento y ampliación de las capacidades del sistema interhospitalarios para mitigar la morbilidad y evitar más muertes.

El plan acuñó el concepto impacto secundario el cual se inserta dentro de la fase de recuperación (en la ley, reconstrucción) anteriormente señalada, que trascienden los efectos directos del virus y la enfermedad y los circunscribe en los efectos secundarios que provocaron las medidas de distanciamiento físico y de cuarentena. Previsto para el largo plazo, se plantean estrategias de: reactivación económica (empleo, producción, turismo y comercio); compensación social (grupos vulnerables) y fortalecimiento de capacidades del sistema de salud. Estos serían gestionados a través de una cartera de proyectos. Habrá que darle seguimiento a qué se plantea dentro de esta cartera de proyectos, inclusive, se podría hacer un cruce entre éstos y las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública planteadas para el cumplimiento de los compromisos país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y programas como el de erradicación de la pobreza.

Sobre el PGE, no hay que perder de vista algunos elementos: por reglamento, la declaratoria de emergencia se extiende hasta para un plazo de 5 años; el decreto mismo ya es un estado de

---

<sup>8</sup> Entrevista Carlos Picado Rojas. Domingo 24 de mayo, 2020.

excepción, que si bien no escapan del marco de legalidad constitucional, el Plan General de Emergencia (PGE) brinda la potestad de iniciar acciones y por ende, contrataciones y compras, bajo los mecanismos de excepción “en la zona bajo estado de emergencia” previos a su aprobación, inclusive, fundamentado en la salvaguarda de la vida de las personas (o de los bienes que se encuentren en situaciones de peligro excepcional); y, por último, las acciones se financiarán por medio de dos vías, una, a través de los mecanismos ordinarios de gestión de las instituciones y segundo, a través de los recursos del Fondo Nacional de Emergencia (FNE). Las primeras, igualmente quedarán reflejadas en el PGE; por ejemplo, todo lo invertido por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) de sus recursos ordinarios quedarán reflejados.

### **De decretos y proyectos de ley en el marco del COVID 19**

Si bien es prematuro para concluir sobre los resultados e impactos que tendrá el Plan General de Emergencia del COVID-19, ha surgido la intención de dejar algunos elementos sobre esta emergencia sanitaria aquí plasmados con el fin de que se tengan presentes dentro de una agenda de investigación y seguimiento.

Aunado al devenir e impacto del PGE, llamada la atención la cantidad de decretos, directrices y leyes que han surgido en diversos sectores amparados a la declaratoria de emergencia. Pareciera ser que, no ha habido otro decreto de emergencia en la historia que haya generado tanta normativa en la gestión pública y propuestas de proyectos de ley, cambios de normativa, circulares y decretos como esta pandemia. Habría que escudriñar más para evidenciar el para qué de cada norma y su tipología; así mismo, aplica la pregunta a cuál fase están respondiendo-respuesta, rehabilitación o reconstrucción (recuperación)-; el por qué fue necesario; si el decreto de emergencia por sí mismo no era suficiente para sostener las medidas; y por último, la emisión de esta normativa están direccionadas hacia las medidas sanitarias enfocadas en mitigar la relación causa-efecto del COVID-19 (morbilidad y mortalidad) o responden más a contener los efectos de las medidas de aislamiento y cuarentena como causal de contracción económica y vulnerabilización social.

Un breve sondeo a partir de un análisis realizado por la CGR<sup>9</sup>, es posible identificar que, en el marco de la emergencia sanitaria, se han presentado 78 propuestas de proyecto de ley, de los cuales uno se archivó, 8 se han aprobado y hay 69 en estudio con 41 instituciones directamente involucradas.

De la información compilada por la Contraloría General de la República (CGR), de los 3 proyectos o leyes con mayor cantidad de instituciones o sectores vinculados son: Moratoria de alquileres en favor del estado, para el fomento de su liquidez para atender el COVID-19 (Expediente No. 21886) (13)-; Ley PAGAR: Proyecto para el Pago de Intereses y amortización de la deuda pública, reforma a la Ley de la eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley No. 9371 del 28 de junio del 2016 (Expediente No. 21794) (10) y, la Ley de solidaridad temporal del gobierno central, instituciones pública y sector privado, en apoyo a la Caja Costarricense de Seguro Social

---

<sup>9</sup> <https://sites.google.com/cgr.go.cr/covid-19/iniciativas-legislativas>



y personas desempleada por falta de oportunidad laboral y por el impacto financiero por la pandemia COVID 19 (Expediente No. 21875) (9)-.

De las leyes aprobadas, se destaca la reforma al artículo 378 y adición de un artículo 378 bis de la Ley No. 5395 General de Salud (30 de octubre de 1973) hecha con el fin de poder multar a la persona que, médica o clínicamente, haya sido diagnosticada de una enfermedad contagiosa, una multa fija de cinco salarios base.

Las 5 instituciones o sectores con mayor cantidad de proyectos o leyes directamente vinculadas son el Gobierno Central (19); la Caja Costarricense del Seguro Social (12); las Instituciones Públicas Financieras (11); los Gobiernos Locales (9) y el instituto Mixto de Ayuda Social (8).

Asimismo, se han emitido, acuerdos, circulares, oficios, resoluciones, circulares y un sin fin de normativas más de diverso tipo y con diferentes funciones, desde aquellas que alivian las cargas fiscales, otras en materia laboral.

### ***Sistema Nacional de Gestión del Riesgo***

*A 50 años de la promulgación de la primera Ley Nacional de Emergencia, la CNE inicia un proceso de consulta para reformar o crear una nueva ley*

La creación de la Comisión Nacional de Emergencia y el Fondo Nacional de Emergencia fueron creados con la promulgación de la primera Ley Nacional de Emergencia el 14 de agosto de 1969 impulsada a raíz de dos eventos volcánicos suscitados en la década de los sesenta: la erupción estromboliana del volcán Irazú (1963 y 1965) y la del volcán Arenal (1968).

Cincuenta años después, la CNE define el año 2019 y su XI Foro Nacional, el cual por normativa es una instancia de seguimiento de la política de gestión de riesgo, para culminar con la consulta que había estado realizando en diferentes momentos del año de cara a dilucidar qué ocupa el país en términos normativos en materia de riesgo de desastre.

La CNE enfrenta el reto de valorar la pertinencia de impulsar una reforma o elaborar una nueva ley la cual debería de responder a las demandas de los actores vinculados al tema donde el sustento de la modificación y sus contenidos deberían responder al más alto rigor técnico.

Durante el 2019, la CNE impulsó en diferentes espacios y con representantes de diversas instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo consultas sobre el marco normativo actual considerando los siguientes temas: los conceptos relacionados con la gestión del riesgo; rol y competencias de la CNE; integración de la Junta Directiva de la CNE; las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo; preparativos y respuesta a emergencias y el Fondo Nacional Emergencia y fuentes de recursos y transversalidad de la gestión del riesgo donde se valoraron aspectos de responsabilidad compartida, competencias municipales, planificación y énfasis en protección de la infraestructura.

### **19 de agosto: Primer Simulacro Nacional de Evacuación por sismo**

Aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (2015), Costa Rica reafirmó su compromiso con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) de orientar sus esfuerzos hacia la reducción y la gestión del riesgo de desastres incluidas las acciones de preparativos y respuesta como mecanismos importantes de coordinación a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR).

Atendiendo su compromiso con el Marco de Acción de Sendai y en el marco de la celebración de los 50 años de promulgación de la primera Ley Nacional de Emergencia, Costa Rica realizó su primer simulacro nacional de evacuación bajo un enfoque inclusivo. El evento simulado, un sismo. Según datos de la CNE (2019), se llegaron a registrar más de un millón cien mil personas, de las cuales 25000 eran personas con discapacidad. En un comunicado de prensa de la Casa Presidencial (2019), se informaba que, del total de inscripciones, el 52% eran instituciones públicas; un 33% instancias del sector privado y 16% de la sociedad civil desagregada en 406000 mujeres y 405000 hombres.

De esta primera experiencia a escala nacional, deriva un resultado concreto: se decreta el segundo miércoles de agosto de cada año como "Día Nacional del Simulacro", donde según cita textual del decreto No 41828-MP<sup>10</sup> este día se conmemorará mediante la ejecución de un ejercicio práctico de evacuación que simule el comportamiento esperado de la población ante una emergencia por sismo u otro tipo de amenazas. Todas las acciones necesarias para su planificación y realización serán consideradas de interés público.

### **Nuevas guías de inversión pública con criterios de riesgo para cuatro sectores prioritarios**

Durante periodo fiscal 2019-2020 del Banco Mundial, se está brindando una asistencia técnica Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, específicamente en el fortalecimiento de las herramientas metodológicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en coordinación con la CNE con el objetivo integrar criterios de gestión del riesgo de desastres en la planificación, diseño e implementación de nuevos proyectos de inversión pública, así como en la reducción del riesgo de la infraestructura pública existente.

El resultado final serán cuatro guías para el sector de agua y saneamiento; infraestructura educativa; cultura y el de infraestructura vial; todos estratégicos dentro de la agenda de desarrollo.

Es vital instrumentalizar la inversión pública con herramientas que permitan controlar al máximo posibles riesgos a lo largo del ciclo del proyecto de forma tal que la inversión pública quede lo más blindada ante eventos originados en riesgos asociados al clima; y sismos, en sectores tan reiteradamente afectados como el sector de infraestructura vial.

---

10

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89667&nValor3=117760&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89667&nValor3=117760&strTipM=TC)

Anexo 1

Esquema de alertas de la CNE

La alerta es un estado o condición excepcional declarado por la CNE, con la intención de desarrollar acciones operativas tendientes a garantizar la efectividad en la respuesta debido a la probable manifestación u ocurrencia de un evento, que cause una situación de emergencia o bien que exista la probabilidad que la ocasione.

Alerta	¿Qué indica?	Acciones:
Verde	<p><b>Información</b></p> <p>Indica cuando se prevé que un fenómeno podría afectar o poner en peligro una comunidad, región o país.</p>	<p>A. Los Comités de Emergencia deben mantenerse activos y estar monitoreando los sectores de mayor riesgo en los cantones.</p> <p>B. A la población en general monitorear las condiciones en las áreas de su territorio y estar pendientes ante cualquier situación que se pueda presentar.</p> <p>C. Precaución en las carreteras para los conductores.</p> <p>D. Favor acatar las indicaciones que emitan los entes oficiales por medio de redes sociales, medios de comunicación u otros.</p>
Amarilla	<p><b>Preparación:</b> Indica que el peligro crece y se sabe que en el fenómeno va a afectar a la población.</p>	<p>A. Activar procedimientos preestablecidos de los organismos de socorro.</p> <p>B. Tomar precauciones específicas según los planes de emergencia existentes en sus hogares, lugares de trabajo o comercios.</p> <p>C. Estar atentos a la información que brinda las instituciones OFICIALES lideradas por la Comisión Nacional de Emergencias (CNE).</p> <p>D. Establecer y reforzar redes de vigilancia, monitoreo e investigación.</p> <p>E. A los organismos de socorro preparar recursos de búsqueda, rescate y asistencia</p>
Naranja	<p><b>Movilización o contención:</b> Se determina alerta naranja cuando se presentan condiciones de riesgo alto. Cuando se prevé que el evento adverso ocurra y su desarrollo pueda afectar a la población, medios de vida, sistemas productivos, accesibilidad a servicios básicos y otros</p>	<p>A. Activar procedimientos preestablecidos de los organismos de socorro.</p> <p>B. Tomar precauciones específicas según los planes de emergencia existentes en sus hogares, lugares de trabajo o comercios.</p> <p>C. Estar atentos a la información que brinda las instituciones OFICIALES lideradas por la Comisión Nacional de Emergencias (CNE).</p> <p>D. Establecer y reforzar redes de vigilancia, monitoreo e investigación.</p> <p>E. A los organismos de socorro preparar recursos de búsqueda, rescate y asistencia.</p>

**Roja**

**Evacuación y respuesta:**

Se establece cuando una amenaza crece en extensión y severidad, requiriendo movilización de todos los recursos necesarios para la atención de las emergencias.

A. Aplicar con rigurosidad las siguientes medidas de prevención: Lavado de manos, protocolo de estornudo y tos, no tocarse la cara si no se han lavado las manos, no saludarse con contacto físico y evitar asistir a eventos y actividades de concentración masiva cuando se tenga síntomas respiratorios, en especial si se tienen factores de riesgo a la salud.  
B. Proteger a nuestra población más vulnerable como son aquellos diabéticos, cardiópatas, hipertensos, personas mayores o con padecimientos pulmonares, así como aquellos pacientes con cáncer o con enfermedades que comprometen su sistema inmune, quienes enfrentan con mayor severidad el virus.

---

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CNE en [https://www.cne.go.cr/preparativos\\_respuestas/alertas.aspx](https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/alertas.aspx); 2020.

## Bibliografía

- BCCR. 2020. Programa macroeconómico 2020-2021. San José. BCCR Recuperado de [https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolíticaMonetariaInflación/Programa\\_Macroeconomico\\_2020-2021.pdf](https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolíticaMonetariaInflación/Programa_Macroeconomico_2020-2021.pdf)
- Bomberos de Costa Rica. s.f. Memoria 2019 Bomberos de Costa Rica. 2018.” Estadística de Incendios Reporte Anual.” San José, Costa Rica.
- Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada (CIMPA) de la Universidad de Costa Rica. Modelo de Redes Proyecciones actualizadas al 1 de Julio 2020. 2020. Recuperado de <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1757-no-acatamiento-sanitarias-podria>
- CGR. 2020. Sitio oficial de la Contraloría General de la República. Recuperado en: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)
- CNE. 2019. Plan General de la Emergencia. Déficit Hídrico. Decreto Ejecutivo de Emergencia N° 41852-MP-MAG y N° 41944-MP. San José, CNE.
- CNE. 2020. Alertas. Recuperado de [www.cne.go.cr/preparativos\\_respuestas/alertas.aspx](http://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/alertas.aspx)
- CNE. 2020. Ante casos de COVID-19, CNE y Salud elevan alerta sanitaria a alerta amarilla Recuperado de [www.cne.go.cr/noticias/2019/COVID-19%20CNE%20y%20Salud%20elevan%20alerta%20sanitaria%20a%20alerta%20amarilla.aspx](http://www.cne.go.cr/noticias/2019/COVID-19%20CNE%20y%20Salud%20elevan%20alerta%20sanitaria%20a%20alerta%20amarilla.aspx)
- CNE. 2020. Sitio oficial de la CNE, en: [www.cne.go.cr/](http://www.cne.go.cr/)
- Comunicado de prensa de la Casa Presidencial. 2019. Mas de un millón, simulacro nacional superó expectativas. 19 de agosto. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/08/mas-de-un-millon-simulacro-nacional-supero-expectativas/>
- Desinventar.org. 2020. Sitio oficial de Desinventar. org, en: <https://www.desinventar.org/es/>
- Entrevista Carlos Picado Rojas. Domingo 24 de mayo, 2020.
- FMI. 2019. Perspectivas de la economía mundial. Desaceleración mundial de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales. Washington, EE.UU: International Monetary Fund, Publication Services. ISBN 978-1-51352-053-7
- IMN. 2019. Boletín Meteorológico Mensual, 2019.
- INEC. 2020. Encuesta Continua de Empleo. I Trimestre 2020. Comparación interanual. Promedio del ingreso mensual en el empleo principal según características del empleo. San Jose. INEC. Recuperado de <https://www.inec.cr/empleo>
- INED. 2020. Sitio oficial del INEC, en: [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)
- INEC. 2012. XI Censo Nacional de Población. San José, INEC.
- Lois, M. 2020. Los Estados cierran sus territorios por seguridad...pero los virus están emancipados de las fronteras. Revista Geopolíticas. Revista de Estudios sobre espacio y poder, Vol. 11. 293-302. Recuperado de <https://doi.org/10.5209/geop.69370>
- MIDEPLAN. 2019. Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (2018-2020). San José, MIDEPLAN.
- Ministerio de Salud. 2020. Operativo en Pavas evidencia que no existe transmisión comunitaria en la zona
- Ministerio de Salud. 2020. Sitio oficial de las estadísticas, en: <https://www.geovision.uned.ac.cr/oges/index.html>

Ministerio de Salud. 2020. Sitio oficial del Ministerio de Salud, en:

<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php>

Ministerio de Salud. 2020. Ministerio de Salud declara transmisión comunitaria de forma precautoria en la GAM. Recuperado de <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1752-ministerio-de-salud-declara-transmision-comunitaria-de-forma-precautoria-en-la-gam>

MIVAH. 2019. Memoria institucional Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

OMS. 2020. Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Recuperado en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

OPS. Costa Rica sede de Consulta Regional sobre los Determinantes Sociales de la Salud.

Recuperado de [www.paho.org/costa-rica/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104:costa-rica-sede-consulta-regional-sobre-determinantes-sociales-salud&Itemid=314](http://www.paho.org/costa-rica/index.php?option=com_content&view=article&id=104:costa-rica-sede-consulta-regional-sobre-determinantes-sociales-salud&Itemid=314)

Poder Ejecutivo. 2019. Decreto Ejecutivo N° 1852–MP–MAG. San Jose.

Poder Ejecutivo. 2019. Decreto Ejecutivo N° 41944–MP. San José.

Poder Ejecutivo. 2019. Decreto Ejecutivo No. 42227–MP–S, Recuperado en

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89667&nValor3=117760&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89667&nValor3=117760&strTipM=TC)

Robinson, J. 1974. Libertad y Necesidad: introducción al estudio de la sociedad. México: Siglo XXI Editores.

Ruiz, Olivia (2001). Los riesgos de cruzar. La migración Centroamericana en la Frontera México-Guatemala. Revista Frontera Norte, VOL 13, Núm. 25. El colegio de la Frontera Norte, México.

Solano, F., Aguilar, J. Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica, 2018. San Jose, Fuprovi.

Uldemolins, Enrique (2017). Migraciones, modelos de integración y riesgo. La Inmigración ¿Un riesgo social? En Revista Clivage, Num 5. Recuperada de <https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/18605/21112>

Unidad de Ingeniería de Bomberos. Programa de Investigación de Incendios. Bomberos de Costa Rica. s.f. Incendios Estructurales Atendidos al 31 de diciembre de 2019. Estadísticas Mensuales. San José, Bomberos de Costa Rica.