

MÓDULO 1



CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA LOS PREPARATIVOS PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES, CON ENFOQUE INCLUSIVO



MINISTERIO DE
OBRAS PÚBLICAS
Y TRANSPORTES

GOBIERNO
DE COSTA RICA

/ CONAVI

MINISTERIO DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

MINISTERIO DE VIVIENDA Y
ASENTAMIENTOS HUMANOS

INCOFER



BCIE



UNOPS

Módulo I: Conceptos fundamentales para los preparativos para emergencias y desastres, con enfoque inclusivo

Los Comités Municipales de Emergencia (CME), creados por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488, son instancias de coordinación permanente en el nivel cantonal para gestionar de manera articulada con representantes de las instituciones públicas y privadas, organizaciones y sociedad civil, acciones de preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de emergencia. Desde su rol territorial, tienen la oportunidad de convertirse en agentes de cambio para cerrar brechas y asegurar que la atención llegue a todas las personas.

Las desigualdades existentes -por género, edad, discapacidad, etnia, situación migratoria, ingresos, ubicación territorial u otras condiciones- pueden aumentar la exposición, limitar la capacidad de respuesta y dificultar la recuperación. Por eso, incorporar el enfoque de género, diversidad e inclusión es parte de una gestión responsable, respetuosa de los derechos humanos y coherente con la función pública y comunitaria del CME.

La rehabilitación y recuperación requieren integrar un enfoque de inclusión que identifique barreras críticas en el acceso a servicios y asistencia humanitaria. Es imperativo transversalizar la equidad en los protocolos institucionales existentes, evitando mecanismos paralelos para garantizar que grupos históricamente vulnerabilizados o con necesidades específicas no queden excluidos de la respuesta técnica y social.

En línea con ello, es que en este primer módulo se presentan los conceptos base que ayudarán a los CME a comprender las diversidades presentes en sus comunidades y territorios, y también aquellos elementos para tener en cuenta cuando se realizan las acciones relativas a los preparativos para emergencias y desastres.

Conceptos clave

Repaso de conceptos vinculados a los preparativos para emergencias y desastres

Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

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

Amenaza

Peligro latente representado por la posible ocurrencia de un fenómeno peligroso, de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre, capaz de producir efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios públicos y el ambiente.

Exposición

Es cuando estamos en el lugar donde la amenaza puede llegar. Incluye a las personas, las viviendas, escuelas, hospitales, caminos y medios de vida que se ubican en una zona donde puede ocurrir un evento.

Vulnerabilidad

Condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados – la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente – y la limitación de su capacidad para recuperarse.

Capacidades

Son las habilidades, conocimientos, redes y prácticas que tienen las personas y las comunidades para anticipar un evento, responder y recuperarse. Incluyen el liderazgo local, las redes vecinales, la experiencia y lecciones aprendidas de emergencias o desastres anteriores, el sentido de comunidad y la capacidad de mover recursos.

Recursos

Son los medios humanos, materiales, financieros e institucionales, con los que cuenta el cantón para atender sus necesidades. Los recursos pueden provenir desde el sector público, del sector privado -como empresas o corporaciones locales o de mayor alcance que estén presentes en el cantón-, o a nivel individual de cada persona.

Ejemplos de recursos son: personal capacitado, transporte para traslados, presupuesto, convenios con instituciones públicas y privadas, infraestructura comunitaria (como salones comunales o escuelas).

Prevención

Toda acción orientada a evitar que los sucesos negativos se conviertan en desastres. Procura el control de los elementos conformantes del riesgo, por lo que, por una parte, las acciones se orientan al manejo de los factores de amenaza y, por otra, a los factores que determinan la condición de vulnerabilidad.

Desastre

Situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente.

Riesgo

El riesgo es definido por la Ley N° 8488 como la probabilidad de que ocurran pérdidas, daños o consecuencias en un sitio y un período definido, y se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. En palabras simples, es cuando tenemos la ecuación:

Amenaza + Vulnerabilidad + Exposición – Capacidades = Riesgo

El riesgo no depende solo de la amenaza. También aumenta cuando algunas personas viven en zonas más expuestas, reciben menos información, participan menos en las decisiones o tienen más dificultades para acceder a la ayuda. Por eso, reducir el riesgo también es reducir esas desigualdades.

Repaso de conceptos vinculados al Género, Diversidad e Inclusión

Género

El género describe los roles, expectativas, comportamientos y valores que la sociedad asigna a las personas según si son consideradas mujeres, hombres u otras identidades de género. Estas expectativas se construyen culturalmente, pueden cambiar entre las comunidades y también cambiar con el paso del tiempo.

En los preparativos para emergencias y desastres, el género influye en quién decide, quién accede a recursos y quién enfrenta mayores riesgos antes, durante y después de una emergencia.

Cuando se habla de género, también se tienen que conocer otros conceptos que nos permitirán comprender mejor a la población de nuestro cantón y construir espacios que sean respetuosos con todas y todos sus integrantes.

Sexo asignado al nacer: clasificación biológica al nacer basada en características físicas observables. Esta categoría no siempre coincide con la identidad de género de la persona.

Identidad de género: es la forma en que cada persona vive y siente su propio género. Existen diferentes expresiones de la identidad de género.

Por ejemplo, una persona cisgénero, cuya identidad de género coincide con el sexo que le asignaron al nacer.

Un segundo ejemplo es el de las personas transgénero, cuya identidad de género no coincide con el sexo asignado al nacer.

Orientación sexual: es la capacidad de sentir atracción emocional, afectiva o sexual hacia individuos de distinto, igual o múltiple género. Aquí se encuentran términos como heterosexualidad, homosexualidad, bisexualidad, entre otros.

Inclusión

Es el proceso de asegurar que todas las personas puedan participar, acceder a servicios y tener sus necesidades atendidas, sin que su género, edad, discapacidad, etnia u otra característica sea una barrera para ello.

Interseccionalidad

La interseccionalidad reconoce que una persona puede vivir varias desigualdades al mismo tiempo, y que esas condiciones se potencian entre sí.

Por ejemplo, una mujer, adulta mayor, afrodescendiente, con discapacidad auditiva, o bien un hombre joven, migrante en situación irregular, con trabajo informal y sin red de apoyo. En ambos casos, las desigualdades de estas personas les pondrían en mayor desventaja si ocurriera una emergencia, y el enfoque interseccional permitiría observar esas desigualdades para tomar acción frente a esa situación.

Violencia basada en género (VBG)

Se refiere a todo acto violento dirigido contra una persona debido a su género. Incluye la violencia física, sexual, psicológica, económica y simbólica, y puede ser ejercida por una pareja, un familiar, una persona conocida o desconocida, por personas en posición de

autoridad (por ejemplo, funcionarios públicos, líderes o lideresas comunitarias, docentes, pastores o sacerdotes entre otros), e inclusive por normativas o lineamientos de una institución, siendo esta última un tipo de violencia a nivel estructural, impidiendo a ciertos grupos que puedan satisfacer sus necesidades básicas, acceder a recursos o el ejercicio y garantía de sus derechos.

En una emergencia o desastre, la VBG puede aumentar porque las personas salen de su rutina, hay menos redes de apoyo y protección, y las desigualdades que ya existían pueden volverse más fuertes.

¿Cómo estos conceptos se aplican en momentos típicos del trabajo en el CME? Ejemplos prácticos.

Los CME, conforme a su reglamento, gestionan las fases de preparación y respuesta. La preparación comprende capacitación, planificación de contingencias, reuniones periódicas y simulacros. La fase de respuesta activa, procedimientos específicos, organizados en mesas operativas bajo una mesa de coordinación. Esta estructura aborda la asistencia a la población, sus medios de vida, infraestructura y el entorno. Las acciones operativas incluyen evacuación, rescate, gestión de incidentes y asistencia en alojamientos temporales. La logística abarca movilización de recursos, un Centro Coordinador de Operaciones (CCO), gestión de almacenes y comunicaciones. La respuesta integra una rehabilitación inmediata, definida por las mesas operativas y fundamentada en el artículo 15 de la Ley N°8488. Esta se enfoca en asistencia humanitaria, restauración de servicios esenciales y vías de acceso, y recuperación de medios de vida.

La aplicación de estos principios en el CME requiere revisar los procesos habituales -comunicación, evacuación, albergues y distribución de ayuda- para promover la inclusión y prevenir la exclusión, en lugar de crear acciones paralelas.

A continuación, revisaremos ejemplos de situaciones típicas dadas a nivel cantonal, para poder visualizar de manera concreta cómo funcionará la integración de estos principios dentro de estas situaciones específicas. Estas situaciones son hipotéticas y podrían presentarse en eventos como tormentas tropicales, huracanes, sismos u otros eventos climáticos.

Preparativos

Acceso a la información

En la preparación y difusión de información pre-emergencia, una estrategia sin enfoque de género, diversidad e inclusión (GDI), limitada a redes sociales o texto técnico, puede dejar sin aviso a personas con discapacidad visual, migrantes con barreras idiomáticas, o comunidades sin conectividad. Un enfoque GDI implementa formatos múltiples (voz, texto, pictogramas, LESCO), lenguaje sencillo y canales locales validados, como radio comunitaria o líderes comunitarios.

Situación hipotética: durante la tormenta tropical Nate, el CME de un cantón afectado comunica las acciones que va a realizar para la gestión de riesgos relativos a la tormenta.

Sin enfoque de GDI: los comunicados se publican solo en redes sociales y en texto en español. Una persona con discapacidad visual no recibe la información; una persona migrante con poco dominio del español no entiende los términos técnicos.

Con enfoque de GDI: se usan varios formatos: voz, texto, pictogramas, lenguaje sencillo y LESCO cuando es posible. Se aprovechan los canales que ya funcionan en la comunidad (ADIS, iglesias, escuelas, líderes locales) y la información se prueba con las propias comunidades en la fase de preparativos.

Preparación junto a la comunidad

Cuando pensamos en preparación, debemos tener en cuenta que ello no depende únicamente de la revisión de mapas, informes técnicos o antecedentes de otros eventos ocurridos en el cantón. También requiere que se escuche a las comunidades porque son ellas quienes conocen de mejor manera las características de su territorio y de la población que lo habita, así como de los principales peligros existentes.

Situación hipotética: antes del inicio de la temporada lluviosa en el país, el CME de un cantón costero, decide actualizar la información sobre las comunidades que suelen verse afectadas por las inundaciones.

Sin enfoque de GDI: el CME revisa únicamente reportes institucionales, mapas de amenaza y datos de eventos anteriores. La reunión programada se realiza en horario laboral, en la municipalidad, y participan principalmente instituciones y algunos liderazgos formales. No se consulta a personas cuidadoras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, comunidades alejadas, población indígena o migrante. Como resultado el CME identifica zonas de riesgo, pero no logra reconocer quiénes podrían tener más dificultades para recibir alertas, evacuar, movilizarse o acceder a la ayuda.

Con enfoque de GDI: además de revisar información técnicas, el CME organiza consultas breves con actores comunitarios diversos: ADIS, redes de cuidado, personas con discapacidad, personas adultas mayores, juventudes, liderazgos indígenas, entre otros actores de relevancia en el territorio. En los espacios de consulta, pregunta quiénes podrían quedar fuera de las alertas, qué rutas se vuelven inseguras, quiénes necesitan apoyo para evacuar, qué canales de comunicación suelen utilizar más en las comunidades, y qué apoyos comunitarios ya existen y pueden activarse cuando sea necesario. Con esa información, el CME actualiza sus rutas, contactos, puntos de encuentro, mecanismos de alerta y posibles apoyos para la evacuación.

Respuesta

Evacuación

Para la evacuación, asumir que todas las familias se movilizan de forma autónoma puede desatender a personas con movilidad reducida, postradas o con responsabilidades de cuidado. Un enfoque GDI implica mapear previamente a quienes requieren apoyo, disponer de transporte accesible y rutas despejadas, y organizar brigadas vecinales.

Situación hipotética: durante el Huracán Julia, ante el aumento del nivel del río, y tras la activación de la alerta, el CME de un cantón costero en la región Pacífico Central, ordena evacuar una comunidad en menos de dos horas hacia un punto de encuentro ubicado en una loma cercana.

Sin enfoque de GDI: se anuncia la salida general y se asume que cada familia se moviliza por sus propios medios. Una señora que cuida sola a tres niños tarda en organizar la salida y queda

rezagada; un adulto mayor con movilidad reducida no logra llegar caminando hasta el punto de encuentro; una familia con una persona postrada no logra trasladarla porque la ambulancia ya está ocupada.

Con enfoque de GDI: el CME tiene mapeado de antemano quiénes requieren de apoyo para evacuar (personas con discapacidad, adultos mayores que viven solos, hogares con personas postradas, familias monoparentales con niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado). Existen brigadas vecinales asignadas por sector que pasan a buscar a esas personas. Se habilita transporte accesible y la ruta principal está libre de obstáculos para sillas de ruedas y coches de bebé.

Preparación, activación y gestión de albergues

En la gestión de albergues, la ausencia de un enfoque GDI se puede manifestar en baños mixtos sin privacidad ni iluminación, falta de espacios para lactancia o referentes de protección, y carencia de información sobre cómo denunciar violencia. Un enfoque GDI asegura baños separados, seguros y accesibles; áreas de lactancia; personal de protección designado; publicación de rutas de derivación para violencia/discriminación; y respeto a la identidad de género con alojamiento seguro. Es importante resaltar que lo primero que se debe cumplir al preparar y activar un albergue es la Guía Oficial de la CNE para el manejo de albergues temporales. Las siguientes recomendaciones profundizan en una acción con enfoque de GDI.

Situación hipotética: debido a los impactos del huracán Otto el CME de un cantón de la región Huetar Norte habilita un salón comunal como albergue para 80 personas.

Sin enfoque de GDI: los baños son mixtos, sin cerrojo y sin luz de noche, y no hay espacios privados para la lactancia. Una persona transexual es asignada impositivamente al área que no corresponde a su identidad de género, y no hay a quién acudir si hay una denuncia de violencia.

Con enfoque de GDI: se aseguran baños separados, con seguro, luz y accesibles; se habilita un área para la lactancia materna; se da a conocer quién es la persona referente de protección y se publican las rutas de derivación (911, INAMU, PANI, Salud, Fuerza Pública); se respeta la identidad de género autopercebida y se ofrece alojamiento seguro cuando hay riesgo de discriminación.

Distribución de ayuda

La distribución de ayuda sin un enfoque GDI, entregada únicamente al “jefe de hogar” sin verificar la composición familiar, puede excluir a mujeres jefas de hogar, personas solas o familias con necesidades específicas. Un enfoque GDI emplea registros detallados por hogar (jefatura, composición, edad, género, discapacidad, necesidades de cuidado) para evitar duplicidades, prevenir abusos y asegurar la provisión de insumos diferenciados, como kits de higiene menstrual o pañales.

Situación hipotética: tras los impactos de un terremoto de gran magnitud en la región Brunca, el CME de un cantón afectado organiza la entrega de alimentos, agua y artículos de higiene.

Sin enfoque de GDI: la ayuda se entrega al “jefe de hogar”, que muchas veces es un hombre, y se asume que él representa a toda la familia. Las personas que viven solas, las mujeres jefas de hogar no registradas, o las personas en situación de calle

quedan por fuera. Los paquetes no incluyen productos de higiene menstrual ni pañales para personas adultas con dependencia.

Con enfoque de GDI: el registro se hace por hogar (siguiendo la ficha familiar oficial de la CNE), con información detallada de su composición: quiénes viven ahí, género, edades, discapacidad, necesidades específicas. Esto permite verificar que cada hogar reciba la ayuda que corresponda, y también sirve como base para definir el contenido diferenciado de las entregas (higiene menstrual, pañales infantiles y de adulto, fórmulas si es el caso). La entrega se realiza en horarios accesibles para quienes trabajan, quienes tienen roles de cuidado o quienes tienen alguna discapacidad. Se evita que una sola persona regule o controle la entrega.

Reflexión

Las siguientes preguntas son una invitación para que cada integrante del CME, y el comité en su conjunto, pueda reflexionar respecto de los diferentes momentos de la preparación para emergencias y desastres, en relación con el enfoque de género, diversidad e inclusión, y los conceptos base revisados en este módulo.

- ¿Estamos pensando el territorio desde las diferencias reales del cantón?
- ¿Reconocemos que no enfrenta los mismos riesgos una comunidad indígena, un barrio urbano, una zona costera, un asentamiento informal o una comunidad rural aislada?
- ¿Qué cosas les pueden diferenciar en una emergencia?
- ¿Qué estamos suponiendo sobre las familias del cantón?
- ¿Nuestros formularios, listas o protocolos toman en cuenta esas diferencias, o parten de una sola idea de “familia”?

- ¿Nuestra respuesta está ayudando a cerrar o a crear nuevas desigualdades en el cantón?
- ¿Cómo sabemos si estamos haciendo bien el trabajo?
- ¿Las personas afectadas reciben información clara, acceden a la ayuda sin barreras y se sintieron seguras en el proceso?

Habiendo conocido los conceptos fundamentales para los preparativos para emergencias y desastres con enfoque inclusivo, la siguiente herramienta práctica, puede ayudarnos a prepararnos y responder, desde una posición inclusiva a los diferentes riesgos de desastres presentes en nuestro cantón.

Herramienta Orientadora 1: 6 preguntas clave antes de activar la respuesta

Ficha guía para la preparación y respuesta con enfoque GDI

La comprensión de conceptos como amenaza, exposición, vulnerabilidad, capacidades, inclusión e interseccionalidad es esencial para la gestión de los preparativos para emergencias y desastres, siendo relevante para la toma de decisiones en situaciones reales. Se presenta una herramienta de seis preguntas para integrar los estos enfoques en las acciones de preparación o respuesta. Esta herramienta facilita la identificación de barreras, necesidades diferenciadas y capacidades comunitarias. Su aplicación es pertinente en reuniones de planificación, simulaciones o al inicio de una emergencia, apoyando decisiones inclusivas. Se sugiere que el comité analice estas preguntas, registre hallazgos y defina acciones para reducir barreras y fortalecer la protección. El objetivo es una reflexión rápida para incorporar GDI en las decisiones territoriales, no un diagnóstico exhaustivo.

1 ¿Quiénes podrían quedar fuera de la alerta?

No todas las personas reciben información por los mismos medios. Revisar si el mensaje llega a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres cuidadoras, comunidades alejadas, personas migrantes, pueblos indígenas, personas sin acceso digital o con baja conectividad.

2 ¿Quiénes necesitan apoyo para evacuar?

Identificar personas con movilidad reducida, personas postradas, mujeres embarazadas, mujeres en lactancia, niñez, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas que no hablan español, personas sin red de apoyo o familias con varias personas dependientes.

3 ¿Qué barreras aumentan el riesgo?

Revisar el transporte, rutas accesibles, horarios, idioma, información no accesible, inseguridad, violencia, falta de documentos, falta de medicamentos, dependencia de cuidados o miedo a pedir ayuda.

4 ¿Qué apoyos deben activarse desde el inicio?

Transporte, acompañamiento, apoyos técnicos, medicamentos, alimentación diferenciada, apoyo psicosocial, protección frente a violencia, espacio seguro para la lactancia, registro de necesidades específicas y comunicación accesible.

5 ¿Qué institución o ruta debe activarse?

No debemos improvisar, sino definir desde el inicio a quién se llama según la situación: salud, PANI, INAMU, CONAPDIS, CONAPAM, Fuerza Pública, 911, redes comunitarias u otras instituciones.

6 ¿Quiénes podrían quedar rezagados durante la recuperación?

Revisar barreras para acceder a servicios, asistencia, medios de vida, vivienda temporal, apoyos psicosociales, medicamentos, documentación y rutas de protección.

Reflexión

Reflexionemos sobre los preparativos y respuestas a emergencias y desastres en relación con el enfoque de género, diversidad e inclusión, y los conceptos base revisados en este módulo.

- ¿Como CME, estamos pensando el territorio desde la diversidad real del cantón?
 - ¿En nuestras prácticas ordinarias, reconocemos que no enfrenta los mismos riesgos una comunidad indígena, un barrio urbano, una zona costera, un asentamiento informal o una comunidad rural aislada? ¿Qué cosas les pueden diferenciar en una emergencia?
 - ¿Qué estamos suponiendo sobre las familias del cantón? ¿Nuestros formularios, listas o protocolos toman en cuenta esas diferencias, o parten de una sola idea de “familia”?
 - ¿Nuestra respuesta está ayudando a cerrar o a crear nuevas desigualdades en el cantón?
 - ¿Cómo sabemos si estamos haciendo bien el trabajo?
- ¿Las personas afectadas reciben información clara, acceden a la ayuda sin barreras y se sintieron seguras en el proceso?

Conclusión

Incorporar el enfoque de género, diversidad e inclusión mejora la calidad y la efectividad de lo que ya hace regularmente en el CME. Cada decisión del comité -dónde ubicar un albergue, cómo emitir una alarma, la composición de los equipos, qué incluir dentro de las ayudas distribuidas, las formas de comunicar la información- tiene efectos que pueden ampliar o cerrar brechas respecto de quién recibe protección y qué condiciones.

Aplicar la perspectiva de GDI en los preparativos y respuestas gestionadas por el CME requiere que se revisen sistemáticamente los supuestos sobre los que operan los instrumentos que ya existen: quién se convoca, qué datos recogen, cómo se distribuyen los recursos y cómo se valida que la respuesta llegó a todas las personas. Ese ejercicio de revisión es el que busca ver a los diferentes grupos de la población del cantón, y busca cumplir su misión de protegerla.