



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai y el proceso  
de su implementación en México: 2005-2017**

PRESENTA

**Aeleen Elizabeth Martín Cen**

TESIS

para obtener el grado de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Esta investigación fue realizada en el marco del Proyecto CONACyT 248375: Resiliencia en ciudades costeras del Caribe Mexicano ante desastres por huracanes: Chetumal, Tulum y Playa del Carmen



Chetumal, Quintana Roo, septiembre de 2017



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai y el proceso de su implementación en México: 2005-2017**

Presenta: Aeleen Elizabeth Martín Cen

Trabajo de tesis elaborado para obtener el grado de  
Licenciada en Relaciones Internacionales

Aprobado por

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

PRESIDENTE: \_\_\_\_\_  
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez (presidente)

SECRETARIO: \_\_\_\_\_  
Dra. Bonnie Campos Cámara (secretaria).

VOCAL: \_\_\_\_\_  
Mtra. Tania Camal Cheluja (vocal).

SUPLENTE: \_\_\_\_\_  
Dr. David Velázquez Torres (suplente).

SUPLENTE: \_\_\_\_\_  
Dra. Rosalía Chávez Alvarado (suplente).



Chetumal, Quintana Roo, septiembre de 2017

## **Agradecimientos.**

Doy gracias a la Universidad de Quintana Roo por haberme recibido en sus aulas y por haberme regalado 5 años llenos de experiencias inolvidables. Asimismo, me siento agradecida con cada uno de los maestros que tuve la fortuna de conocer a lo largo de mi etapa universitaria, sin ellos no estaría aquí.

Un agradecimiento especial a mi director de tesis, el Dr. Juan Carlos Arriaga, quién me acompañó y apoyó durante todo el proceso; gracias por la confianza depositada en mí y por haberme proporcionado las herramientas para llegar hasta donde estoy, agradezco el privilegio de haber contado con sus enseñanzas.

Quiero agradecer también a la Mtra. Tania Cheluja, a la Dra. Bonnie Campos, al Dr. David Velázquez y a la Dra. Rosalía Chávez, por haber aceptado ser parte de mi comité de tesis y porque con sus comentarios y su conocimiento pude enriquecer esta investigación.

El agradecimiento más importante es a mis padres, a quienes les debo todo lo que soy y todo lo que tengo; gracias por motivarme todos los días a ser mejor, por enseñarme valores y principios, por ser los principales promotores de mis sueños. Gracias a mi madre, quien ha guiado mis pasos para estar en donde ahora estoy; gracias a mi padre, quien con cada consejo me motiva a dar lo mejor de mí, quien confía y cree en mí y en mis expectativas. Gracias por su amor infinito, ¡los amo!

Agradezco a mi familia por todo el apoyo recibido de su parte, por siempre alentarme a no desistir. Quiero agradecer a mi segunda mamá, a Vania, quien me abrió las puertas de su casa sin siquiera conocerme bien y quien me permitió ser parte de su hermosa familia; gracias por su apoyo en todo, por echarme porras cuando estaba estresada y por siempre exigirme más de lo que daba porque sabía que yo era capaz. También agradezco a mis pequeñas Sara y Gaby que con su inocencia alegraron mis días, gracias por considerarme como su hermana y por todo el cariño que recibo de ustedes.

Doy gracias a mi inseparable amiga Karla, con quien he tenido la dicha de coleccionar momentos invaluable; gracias por estar incondicionalmente para mí, gracias por ser mi cómplice, mi confidente y mi aliada.

Finalmente, mi mayor agradecimiento es a Dios, por todo.

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
Introducción	1
Capítulo 1. Marco teórico	5
1.1 El enfoque teórico del neoinstitucionalismo	5
1.2 La definición de régimen internacional	16
1.3 El régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres	25
Capítulo 2. Influencia de los marcos de acción de Hyogo y Sendai a escala internacional	33
2.1 La Conferencia Mundial de Hyogo, 2005.	33
2.2 La Conferencia Mundial de Sendai 2015	46
2.3 Influencia de los Marcos de Acción en el desarrollo institucional mundial	56
Capítulo 3. El proceso de implementación de los marcos de acción en México	65
3.1 Instituciones encargadas de la gestión del riesgo de desastres	65
3.2 Resultados de la implementación del Marco de Acción de Hyogo	78
3.3 Avances en la implementación del Marco de Acción de Sendai	85
3.4 Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai en la práctica	88
Conclusiones	95
Referencias	100

## ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

Cuadro 1.- Indicadores para evaluar el resultado previsto para el MAH	42
Cuadro 2.- Indicadores del MAH y tareas a emprender por los Estados	43
Cuadro 3.- Aspectos esenciales de “Desarrollando ciudades Resilientes”	45
Cuadro 4.- Escala por la cual se mide el progreso de la LG-SAT	46
Cuadro 5.- Prioridades de acción del MAS (acciones a emprender)	51
Cuadro 6.- Iniciativas regionales y actividades sugeridas por el PAR	55
Cuadro 7.- Influencia del MAS en el Plan de Acción: Sector Salud Resiliente de la OPS	62

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.- Objetivo del MAS y las metas establecidas para alcanzar en 2030	48
Figura 2.- MAS: actores pertinentes	52
Figura 3.- Objetivos y resultados previstos por la GNDR	62
Figura 4.- Mapa del número de damnificados por entidad federativa (1970-2013)	68
Figura 5.- Estructura orgánica del SINAPROC	74
Figura 6.- FOPREDEN: Áreas básicas de financiamiento	77
Figura 7.- Línea del tiempo: aplicación de instrumentos FONDEN	77
Figura 8.- Niveles alcanzados en las prioridades del MAH	79

## **RESUMEN**

Cuando se habla de desastre, se hace alusión a la pérdida de vidas humanas, pero también a las cuantiosas pérdidas económicas y sociales que de él se derivan. Por tanto, en los últimos años, dicha temática se ha convertido en un eje prioritario de la agenda internacional; es por eso, que la Comunidad Internacional se ha organizado para elaborar estrategias y planes de acción que posibiliten la reducción gradual de los efectos negativos de los desastres. En este escenario, surgieron los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai en 2005 y 2015, respectivamente, mismos que funcionan como los instrumentos en los que se ha materializado el Régimen de la Reducción del Riesgo de desastres. Al respecto, todos los países del Sistema de Naciones Unidas firmaron dichos documentos, por lo cual, de manera voluntaria se comprometieron a perseguir sus objetivos mediante la modificación y adecuación de sus marcos normativos, políticos y de gobernanza. Sobre esta misma línea, cabe mencionar que México es uno de los países firmantes; en consecuencia, en aras de reducir el riesgo de desastres se ha desarrollado en el país un complejo entramado institucional. Por tanto, vale la pena analizar, por un lado, cómo ha sido el proceso de implementación de los Marcos de Acción en México y por otro, la funcionalidad institucional en materia de reducción del riesgo de desastres.

## INTRODUCCIÓN

El aumento de los desastres ha generado una amplia preocupación en todo el mundo debido a la frecuencia con la que ocurren fenómenos naturales extremos y los serios problemas económicos y sociales que estos generan, lo que a su vez afecta el desarrollo de los países. Se considera que ocurre un desastre cuando hay pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, que se dan como reflejo de la insuficiente capacidad de una comunidad para afrontar con sus propios recursos y medios la situación generada por determinado fenómeno natural.

Los países han considerado la prevención y la mitigación de las amenazas como elementos sumamente importantes en la conformación de sus agendas de desarrollo; de manera que la gestión del riesgo se ha convertido en una acción prioritaria. La gestión del riesgo también se ha convertido en un régimen internacional que ha establecido reglas, normas, valores y procedimientos para responder a los desastres ocasionados por fenómenos naturales extremos. En este contexto es que especialistas en la materia han diseñado propuestas de políticas de gestión del riesgo de desastres, que han sido discutidas y aceptadas en Convenciones Internacionales. Lo anterior podemos observarlo en los diversos planes de acción o estrategias internacionales desarrolladas en el marco de las Conferencias Mundiales de Reducción del Riesgo de Desastres: Yokohama en 1994, Hyogo en 2005 y Sendai en 2015.

Así pues, en 1994 el principal problema residía en cómo reconstruir las comunidades afectadas después del desastre; en la Conferencia de Hyogo de 2005 fue establecido como objetivo la prevención del daño; y en la Conferencia de Sendai de 2015 fue acordada la estrategia de reducción del riesgo de desastres. Esos objetivos son los ejes centrales de los denominados marcos de acción, los cuales son la base del régimen internacional de la Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres. Tales marcos de acción identifican las medidas específicas que los gobiernos nacionales deben llevar a cabo, además de que comprometen a los gobiernos a alcanzar los objetivos planteados. La diferencia de objetivos entre los marcos de acción demuestra que el régimen de la gestión del riesgo de desastres es dinámico, y que se adapta a la realidad internacional mediante la incorporación de nuevos elementos y actores que dotan al instrumento de una mayor capacidad para influir en la toma de decisiones de los gobiernos.

Para que el régimen internacional de la Gestión del Riesgo de Desastres funcione, es necesaria la creación y el fortalecimiento de instituciones que permitan la implementación de las diferentes fases de la gestión del riesgo. Sin las instituciones no habría acción y la gestión del riesgo de desastres sólo sería un concepto sin sentido (Baas, Ramasamy, de Pryck y Battista, 2009). Por lo tanto, la gestión del riesgo de desastres va de la mano del desarrollo institucional en los países; el desarrollo institucional tiene que ver no sólo con el surgimiento de agencias de gobierno con nuevas competencias, sino además con la adecuación del marco jurídico, la reestructuración de la agenda pública y el involucramiento de la sociedad civil organizada en el marco de gobernanza. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, los regímenes internacionales contribuyen para que los Estados nacionales logren intereses comunes, en este caso la reducción del riesgo de desastres.

El régimen de la Gestión del Riesgo de Desastres ha fomentado la cooperación internacional, así como la creación de nuevos instrumentos de ayuda y de financiamiento en este campo. En los marcos de acción, países desarrollados han hecho explícito su compromiso para ayudar a los países menos desarrollados afectados por desastres.

Por otra parte, es importante mencionar que los marcos de acción adoptados en las Conferencias internacionales se caracterizan por su carácter no vinculante desde el punto de vista jurídico, por lo tanto, si bien se establecen un conjunto de requisitos técnicos y metas para la reducción de riesgos de desastres, le da la completa libertad a los gobiernos nacionales de elegir cómo implementarlos de acuerdo a sus propias capacidades y necesidades. Las responsabilidades de implementación y seguimiento están definidas para los diferentes actores, en particular los Estados, las organizaciones regionales e instituciones internacionales y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). La responsabilidad fundamental recae en los Estados, pero también es de vital importancia un entorno internacional de apoyo que lo haga posible.

En este escenario, los Marcos de Acción han permitido la proclamación de una serie de acciones e indicadores que marcan la pauta de cómo debe asumirse el riesgo de desastres en los países, de modo que, se mitiguen los daños ocasionados por dichos desastres. Estas acciones a su vez, son tomadas en cuenta a la hora de establecer políticas públicas nacionales y de crear leyes en materia de gestión del riesgo de desastres.

En este sentido, lo acordado a nivel internacional tiene repercusiones directas en el ámbito nacional y, por ende, en el terreno estatal y local. Por consiguiente, el propósito de la presente tesis

es analizar la influencia del régimen internacional de Gestión del Riesgo de Desastres en México y cómo ha sido el proceso de implementación en las políticas e instituciones nacionales.

Ahora bien, en el caso de México, la experiencia en materia de gestión del riesgo se remonta a la creación de políticas de protección civil después del sismo de septiembre de 1985 que destruyó parte de la Ciudad de México, pues en ese momento ningún nivel de gobierno estaba preparado para enfrentar el desastre y dar una respuesta rápida y eficiente a la reconstrucción de la infraestructura, pero sobre todo para atender el gran número en pérdidas en vidas humanas. Así pues, el entonces presidente, Miguel de la Madrid instaló en octubre de 1985 la Comisión Nacional de Reconstrucción, agencia que dio paso al Sistema Nacional de Protección civil.

A partir de entonces, en México se ha avanzado escasamente en la evaluación de la vulnerabilidad, la instauración de sistemas de alerta temprana eficientes y confiables, en la homologación de acciones en los tres órdenes de gobierno y en el funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones creadas en materia de gestión del riesgo de desastres. Por lo tanto, la hipótesis de la presente investigación es que México presenta una notable ineficiencia e ineficacia institucional en materia de reducción del riesgo de desastres, y que las acciones gubernamentales en este ámbito no han podido adaptarse a los criterios establecidos por las Conferencias Internacionales. En consecuencia, en tanto que el gobierno mexicano no alcanzó a cumplir con todas las acciones sugeridas por el marco de acción de Hyogo, será poco probable que la política nacional de gestión del riesgo de desastres logre reducir la brecha entre lo esperado y lo alcanzado por lo acordado en el marco de acción de Sendai.

Para demostrar la hipótesis anterior recurrimos a la perspectiva neoinstitucionalista. Con base en esta teoría explicamos los alcances de la cooperación internacional establecidos por los marcos de acción de Hyogo y Sendai, así como el desarrollo institucional a escala internacional en materia de gestión del riesgo. Asimismo, con base en este enfoque analizamos cómo se llevó a cabo la implementación del marco de acción de Hyogo a escala nacional, y el avance en la adopción del marco de acción de Sendai.

La presente investigación es de tipo documental, para la cual fueron consultadas fuentes primarias y secundarias sobre cooperación internacional en materia de gestión del riesgo de desastres --especialmente los marcos de acción de Sendai y Hyogo--, manuales de gestión del riesgo de desastres y estudios de caso publicados en artículos de revistas científicas.

En consonancia con lo anterior, la tesis está dividida en tres capítulos. En el primero abordamos el marco teórico utilizado en la investigación, sobre todo describimos los principales postulados del neoinstitucionalismo y las características de los regímenes internacionales, y vinculamos estos temas con cooperación internacional en materia de gestión de riesgo de desastres.

En el segundo capítulo abordamos la influencia de los marcos de acción de Hyogo y Sendai a escala internacional. En primera instancia, describimos lo acordado en la Segunda Conferencia Mundial de Reducción de Riesgo de Desastres, así como los indicadores y las acciones a realizar por los gobiernos nacionales. De igual forma, describimos lo establecido por el marco de acción de Sendai, así como el desarrollo institucional a escala internacional en la implementación de ambos instrumentos.

Por último, el tercer capítulo corresponde al estudio del caso de México en materia de gestión del riesgo y el proceso de adopción de los marcos de acción de Hyogo y Sendai en el diseño de las políticas nacionales en este campo. Primeramente, identificamos a las principales instituciones encargadas de llevar a cabo la gestión del riesgo; después analizamos los resultados obtenidos de la aplicación del marco de acción de Hyogo; para finalizar con la evaluación de los avances obtenidos en la adopción del marco de acción de Sendai.

Finalmente, es menester señalar que la presente investigación se realizó en el marco del proyecto número 248375 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT):

“Resiliencia en ciudades costeras del Caribe Mexicano ante desastres por huracanes: Chetumal, Tulum y Playa del Carmen”; en el cual formé parte del equipo de trabajo como becaria.

# **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO**

El objetivo de investigación de este capítulo es describir el marco teórico que guiará la presente tesis. De esta manera, identificamos los principales supuestos teóricos del neoinstitucionalismo y los conceptos más significativos de la gestión del riesgo de desastres. El capítulo está estructurado en tres apartados. El primero trata sobre el neoinstitucionalismo, sus postulados y el papel que juegan las instituciones en el desarrollo de los países. En el segundo apartado se describen las principales características de los regímenes internacionales. Finalmente, en el tercer apartado hacemos un breve recorrido histórico de los acontecimientos que dieron pauta a la conformación del régimen internacional de gestión del riesgo de desastres.

## **1.1 El enfoque teórico del neoinstitucionalismo**

La idea central del presente capítulo es que el régimen internacional en materia de gestión de riesgo de desastres es un ámbito de cooperación internacional en consolidación que puede ser explicado mediante los supuestos teóricos del neoinstitucionalismo. Desde esta perspectiva teórica, los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes para explicar de manera integral, entre otros, los fenómenos ambientales. Aunque las instituciones públicas juegan un papel autónomo e influyen de manera determinante en el tratamiento de los fenómenos sociales, no se le resta importancia a la influencia que tienen otros actores, principalmente a la sociedad civil organizada. Las instituciones son creaciones humanas y, por lo tanto, pueden caer en la disfuncionalidad debido a que evolucionan permanentemente y pueden ser alteradas en su estructura y funciones por los tomadores de decisiones en cualquier momento.

Para demostrar lo anterior, iniciemos abordando el concepto cooperación. Los Estados acuden a la cooperación para solucionar problemas comunes y obtener beneficios mutuos; es decir, se comportan de manera interesada y están conscientes de que obtienen mayores ganancias si se relacionan de manera cordial con otros Estados. La capacidad para dialogar y cooperar depende de las instituciones internas de cada Estado. Cuando los Estados firman algún tratado o acuerdo se

exponen a la incertidumbre de no saber cómo serán interpretados por su contraparte los términos del acuerdo, por lo que las reglas y valores internacionales fungen como reductores de dicha incertidumbre mediante el fomento de transparencia y el monitoreo del cumplimiento de los compromisos adquiridos entre los Estados.

Por otra parte, el surgimiento de los Regímenes internacionales se da como acto seguido de la celebración de convenciones, tal como surgió el Régimen de la gestión del riesgo de desastres - G.R.D, en adelante-, que fue el resultado de la celebración de las Conferencias Mundiales de Reducción del Riesgo de Desastres. Los regímenes les permiten a los Estados alcanzar intereses comunes y son instituciones sociales que influyen en el comportamiento de los Estados y sus decisiones; son el conjunto de normas, reglas y procedimientos en torno a los cuales convergen las expectativas de los países en una determinada temática. Su eficacia será real en la medida en la que sus miembros respeten sus normas y se alcancen ciertos objetivos. Al ser considerado una institución, los regímenes también cambian y evolucionan y por lo general, los Estados preferirán adaptar el Régimen a la nueva realidad internacional, antes que abandonarla.

Con la consolidación del Régimen de G.R.D. también se ha desarrollado un marco conceptual que incluye las definiciones de los elementos más importantes que lo componen y, que vale la pena ser descrito. Para dicho fin, se toma como documento base la terminología publicada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, -UNISDR, por sus siglas en inglés-, en la que se sostiene que la gestión del riesgo abarca tanto la evaluación y análisis del riesgo como la ejecución de estrategias y acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo. Para gestionar el riesgo, es necesaria la participación activa de todos los sectores de la sociedad; es un régimen integral que puede ser explicado desde la óptica neoinstitucionalista.

Para comenzar la explicación, podemos afirmar que fue en los años 50 del siglo XX cuando las ciencias sociales fueron testigos de una revolución conductista que hacía frente al viejo institucionalismo. Sin embargo, es a finales de los años 80 cuando se presenta una revalorización del Estado, que lo dotó de características más funcionales y que le permitieron explotar sus capacidades internas; es ahí cuando surge el neoinstitucionalismo, teoría que retoma los principios del institucionalismo clásico, pero los adapta a la nueva realidad internacional.

El neoinstitucionalismo nace motivado por la certeza de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes para entender los fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales a partir de un enfoque integral. Tiene su origen en Estados Unidos y Gran Bretaña

como respuesta a la visión utilitarista y conductista. Desde su nacimiento, el neoinstitucionalismo buscó comprender: por qué los actores demandaban cosas distintas en países diversos; por qué los intereses de clase se manifestaban de manera diferente a través de las naciones (Powell y DiMaggio, 1990).

En términos generales, el enfoque neoinstitucionalista se plantea combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interrelaciones entre ambas. Es un enfoque con cierto grado de realismo ya que, incorpora los posibles conflictos que pudieran tener lugar cuando los actores, la economía y las instituciones se relacionan. Por lo tanto, se hace necesario el surgimiento un marco conceptual que incluya aspectos económicos, políticos y sociales. Robert Keohane es considerado el padre de esta perspectiva teórica; otros de sus expositores más reconocidos son: James G. March y Johan P. Olsen, Powell and DiMaggio y Douglas North:

El neoinstitucionalismo entonces, es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones; es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rhodes citado por Rivas, 2003). En este sentido, el neoinstitucionalismo si bien les da un papel más autónomo a las instituciones, no les resta importancia a los actores individuales; sin embargo, no niega la influencia de las instituciones en la determinación de las formas de actuar de los individuos.

El surgimiento de las instituciones se explica por las ideologías compartidas que determinan las percepciones de los actores en situaciones de interacción en donde incluso la cultura tiene un papel importante. Desde la óptica de Arias (2008): “El Neoinstitucionalismo se fundamenta en una teoría alternativa de la acción individual, donde se destaca la naturaleza no reflexiva, rutinaria y predecible del comportamiento humano, además de considerar que los intereses de los actores están determinados por las instituciones” (p.44).

Por su parte, Ellen M. Immergut (s/f) plantea que el nuevo institucionalismo está compuesto de 3 supuestos básicos: que las preferencias o intereses manifestados en la acción no deben combinarse con las “verdaderas” preferencias, que los métodos para agrupar intereses inevitablemente son distorsionados y, que las configuraciones institucionales pueden privilegiar grupos de interés particulares y podrían requerir reformas.

El neoinstitucionalismo que aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos

a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo (Vargas Hernández, 2008, p.49).

En tanto, Goodin (1996) refiere que el nuevo institucionalismo tiene lugar en un escenario en el que los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto colectivamente restringido. En este sentido, dichas restricciones adquieren la forma de instituciones, las cuales define como: “patrones organizados de normas y roles socialmente construidos y de comportamientos socialmente prescritos que se esperan de los ocupantes de dichos roles; que se crean y recrean con el tiempo.” (p. 19)

En términos generales, las unidades básicas de análisis del nuevo institucionalismo: “(...) son las reglas y prácticas internalizadas, las identidades y los roles, las creencias causales y normativas y, los recursos (...)” (Olsen, 2007, p.3). Desde esta perspectiva, los Estados actúan mediante la cooperación, pues de ella obtienen beneficios. Se reconoce que los Estados operan en un entorno anárquico y que se comportan de manera interesada; sin embargo, obtienen mayores ganancias si cooperan y se relacionan de una manera cordial. En este sentido, se reconoce que las instituciones son capaces de influir en el cálculo de dichas ganancias.

El enfoque neoinstitucionalista plantea que el poder o la fortaleza de un Estado no depende únicamente del grado de imposición que tenga sobre la sociedad o el grado de arbitrariedad de sus decisiones, sino que el poder y la fortaleza dependen, además y, fundamentalmente, de ciertas características y/o capacidades internas del Estado. “Aspectos internos del Estado que habían sido desatendidos por las tradiciones anteriores son recuperados por esta postura” (Mendíaz, 2004, p. 13). Desde la óptica de neoinstitucionalismo, “el engaño” es el principal inhibidor de la cooperación internacional y las instituciones son la clave para mitigar sus efectos. Se plantea la necesidad de crear reglas que restrinjan a los Estados, pero de ninguna forma niega que los Estados no sean actores interesados en sí mismos.

Es evidente que, el neoinstitucionalismo como enfoque se ha posicionado como uno de los más utilizados por los estudiosos de las Relaciones Internacionales y, por ende, las instituciones han ido ganando peso en el escenario internacional. A pesar de que existen algunas diferencias entre las definiciones y delimitaciones de los diversos autores, la mayoría coincide en la importancia de las instituciones en lo económico y en el papel que juegan las instituciones en la determinación del comportamiento político.

Por otra parte, en cuanto a las instituciones que considera la institucionalización del sistema internacional permite el alcance de expectativas y entendimientos entre los agentes. Las instituciones funcionan como limitantes de la acción estatal y dan certidumbre a sus acciones ya que, al detentar el poder en un determinado momento de la historia, tienen la capacidad de imponer las reglas del juego para la sociedad. Guy Peters (1999), sostiene que las instituciones forman una estructura que influye en el comportamiento de la sociedad y/o de la política: “(...) Esa estructura puede ser formal (una legislatura, una agencia en la burocracia pública, o un marco legal), o puede ser informal (una red de organizaciones que interactúan, o un conjunto de normas compartidas)” (p.18).

Morales (2011) afirma que el neoinstitucionalismo señala que las instituciones ya sean: políticas, económicas o sociales, no son consecuencia de decisiones o preferencias individuales agregadas, sino que, son patrones de normas y conjuntos de prácticas organizadas que moldean el pensamiento y limitan la conducta de los actores en situaciones específicas. Desde la óptica neoinstitucionalista, los factores institucionales son los que determinan la acción política ya que, son las que definen las identidades de los actores e influyen en los resultados de los procesos políticos.

Recuperando el interés tradicional de los institucionalistas por el estudio de los componentes formales de las organizaciones políticas, pero ampliando, a la vez, su campo de análisis mediante una definición más amplia del concepto de institución, el neoinstitucionalismo fija su atención en dos cuestiones centrales e interrelacionadas del análisis institucional. Por un lado, ¿Cómo explicar el origen y la evolución de las instituciones? Por otro lado, ¿En qué medida las instituciones condicionan las preferencias individuales de los actores implicados en el proceso político? (...) (Fernández, 2006, p.7).

Esta perspectiva señala que las acciones estatales se ven afectadas por los acuerdos institucionales ya que, dichos acuerdos influyen en el flujo de la información, en las oportunidades de negociar y en la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de sus ciudadanos. Afirma que las acciones estatales dependen considerablemente de los acuerdos institucionales prevalecientes.

Al respecto, la capacidad estatal para comunicarse y cooperar con otros Estados depende de las instituciones; por tanto, el Estado es uno de los principales actores para el neoinstitucionalismo. Sin embargo, la descripción neoinstitucional se centra en las instituciones

como agentes clave. No obstante, el Estado también es considerado como una institución dado que, cuenta con la capacidad para generar y fijar simultáneamente las reglas y normas que rigen los sistemas político, económico y social; es decir, es una institución que, debido a su carácter autónomo, es capaz de generar normas y reglas que rijan y regulen el comportamiento del sistema y de la sociedad.

Es importante señalar entonces que el Estado es también generador de instituciones con funciones específicas. En este sentido, las funciones pueden definirse ex ante para la búsqueda de ciertos objetivos, o ser un resultado ex post del logro de ciertas metas, objetivos o propósitos (Ayala, 1992). Por lo tanto, el Estado tiene la capacidad para regular y administrar sus funciones.

Es menester aclarar que, desde esta óptica también se reconocen otros actores importantes que son capaces de influir en la creación y la transformación de las instituciones tales como, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. La integración de estos nuevos actores llevó a la creación de nuevas identidades personales y grupales. “El pensamiento institucional enfatiza el papel del orden institucional en un mundo potencialmente incipiente” (March y Olsen, 1984, p. 743). Dichos autores presentan el nuevo institucionalismo en términos de una serie de desafíos al pensamiento teórico contemporáneo; consideran que las instituciones afectan la distribución de recursos que, a su vez, afecta el poder de los actores políticos. March y Olsen (2005) conciben a las instituciones como:

una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas incrustadas en estructuras de sentido y estructuras de recursos, que son relativamente invariables frente a la rotación de individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincrásicas y expectativas individuales y, a las circunstancias externas. (p.4)

Sobre esta misma línea, las estructuras de sentido a las que se hace mención, se reflejan en las identidades y pertenencias; hacen alusión a los objetivos y cuentas comunes que dan dirección y sentido a la conducta y que, explican, justifican y legitiman los códigos conductuales. En tanto, las estructuras de recursos son las que crean las capacidades para actuar; las instituciones empoderan y limitan a los actores de manera diferente y los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo con las reglas prescritas.

De igual forma, agregan que, las instituciones juegan un papel relativamente autónomo en la vida política y que establecen reglas y prácticas que prescriben el comportamiento apropiado

para actores específicos en situaciones específicas. Además, afirman que las instituciones también son reforzadas por terceros en su tarea de aplicación de las normas y la sanción del incumplimiento. Sobre esta misma línea, Caballero (2007) expone de manera puntual las ideas centrales del nuevo institucionalismo propuesto por March y Olsen:

1-La relativa autonomía de las instituciones políticas. Frente a aquellas visiones que destacaban que la política dependía de la sociedad, el nuevo institucionalismo considera que el Estado no sólo es afectado por la sociedad, sino que también la afecta. En este sentido, las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos por considerarlas dotadas de coherencia y autonomía: las instituciones políticas son tomadas como “decisores” y son algo más que reflejo de las fuerzas sociales.

2-La complejidad causal y las posibilidades de ineficiencia en la historia política. Frente a las visiones que destacaban la primacía simple de los procesos micro y la eficiencia en la historia, la comprensión de la historia por el nuevo institucionalismo recurre a la noción de estructura política como “el conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, arreglos físicos, fundamentos y archivos que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y adaptables a las preferencias y expectativas idiosincráticas individuales”. La estructura política simplifica un mundo complejo para los individuos que están en él, y en el que pueden existir condiciones que dificultan la tendencia a la eficiencia histórica.

3-La importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política. Frente a las metáforas analíticas centradas en la elección y los resultados de la asignación, el nuevo institucionalismo asume a la política como una interpretación de la vida, y apuesta por otras lógicas de acción que implican el papel central del significado y la acción simbólica (entendiendo los símbolos como los instrumentos del orden interpretado).” (p.11)

En este sentido, esta perspectiva se formula preguntas sobre la influencia de las acciones institucionales en el actuar de los Estados y acerca de las causas del cambio institucional. La visión neoinstitucionalista exige una renovada atención a las organizaciones internacionales, asimismo, resalta la importancia de los regímenes internacionales y estudia las condiciones en las que emergen.

Por su parte, Ayala (1992) afirma que:

El neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambas, y pretende trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto se supone que las instituciones, en ámbitos como los derechos de propiedad, la toma de decisiones y la política económica, influyen positiva o negativamente en el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales. (p.11)

Koremenos, Lipson y Snidal (2001) definen las instituciones internacionales como: “(...) acuerdos explícitos, negociados entre actores internacionales, que prescriben, proscriben y / o autorizan comportamientos” (p.763). Asimismo, consideran que las instituciones pueden exigir o prohibir ciertos comportamientos o simplemente permitirlos; los acuerdos que dan origen a las instituciones pueden ser totalmente nuevos o pueden basarse en acuerdos que han evolucionado a través el tiempo.

En tanto, Mearsheimer (1995) sostiene que las instituciones pueden ser definidas:

(...) como un conjunto de reglas que estipulan las formas en que los Estados deben cooperar y competir entre sí. Prescriben formas aceptables de comportamiento estatal y proscriben comportamientos inaceptables. Estas normas son negociadas por los Estados y, según muchos teóricos prominentes, implican la aceptación mutua de normas más elevadas,

que son "normas de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones."

Estas reglas son típicamente formalizadas en los acuerdos internacionales y generalmente se encarnan en organizaciones con su propio personal y presupuestos. Los propios Estados deben optar por obedecer las reglas que crearon. (p. 8)

Asimismo, el autor agrega que dichas reglas se pueden emplear para hacer cuatro cambios importantes en el ambiente contractual: 1.- pueden aumentar el número de transacciones entre Estados particulares a lo largo del tiempo; 2.- pueden vincular las interacciones entre los Estados en diferentes áreas temáticas creando una mayor interdependencia -issue-linkage-; 3.- una estructura de reglas aumenta la cantidad de información disponible para los participantes en los acuerdos de cooperación; 4.- reducen los costos de transacción de los acuerdos individuales. Entonces, las instituciones permiten aumentar la eficiencia de la cooperación y la vuelve más rentable y atractiva para los Estados.

Keohane (1993), por su parte, reconoce la efectividad de la perspectiva neoinstitucionalista en un escenario en el que se cumplan dos condicionantes: interés mutuo y variación institucional. Cuando se habla de intereses mutuos, se hace alusión a que todos los actores reciban beneficios de su cooperación. Este autor (1998) también reconoce que los Estados experimentan incertidumbre al firmar algún tratado o concretar alguna negociación pues, no saben cómo se interpretarán posteriormente los términos de dichos acuerdos. En este escenario, las instituciones internacionales pueden reducir esta incertidumbre promoviendo negociaciones en las que se fomenta la transparencia; tratando una serie de cuestiones bajo normas similares y monitoreando sistemáticamente el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos.

Las instituciones entonces, se definen como "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas" (Keohane, 1993, p.16). y pueden adquirir tres formas: 1.- organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales; 2.- regímenes internacionales, 3.- convenciones.

La primera clasificación se refiere a aquellas organizaciones que son entidades útiles, es decir, tienen la capacidad para controlar la actividad estatal y de reaccionar a ella; son precisamente los Estados quienes las diseñan, "son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos" (Haas citado por Keohane, 1993, p. 17)

Las organizaciones son instituciones especiales que cuentan con: (a) criterios para establecer sus límites y para distinguir a sus miembros de los no miembros, (b) principios de soberanía para determinar quién está a cargo, y (c) cadenas de órdenes que definen las responsabilidades dentro de la organización (Hodgson, 2011, p.31).

En cuanto a los regímenes, éstos son instituciones que poseen reglas explícitas previamente discutidas por los gobiernos y que, consideran pertinentes en conjuntos específicos de temas que urgen en el campo de las relaciones internacionales. Por lo que a las convenciones se refiere, estas son instituciones de carácter informal que se establecen con reglas y entendimientos implícitos pero que, determinan las expectativas de los actores. Mediante las convenciones, los agentes se entienden y coordinan su comportamiento. Este tipo de institución es adecuada para situaciones de coordinación en la que les conviene a todos los agentes comportarse de una forma particular, en la medida en que los otros también lo hagan. La inmunidad diplomática y la reciprocidad son ejemplos de convenciones.

En este sentido, las convenciones fungen como acto previo a la creación de regímenes y organizaciones internacionales dado que, en ausencia de ellas, sería difícil establecer negociaciones entre los agentes. Asimismo, es importante señalar que, en ausencia de las organizaciones internacionales, los regímenes sólo serían el reflejo de los intereses de los Estados que los conforman. Por lo tanto, en la práctica las organizaciones internacionales generalmente están inscritas dentro de los regímenes internacionales; al respecto, las organizaciones internacionales adquieren la función de controlar, manejar y modificar el funcionamiento de los regímenes.

Por otra parte, la institucionalización puede ser medida en 3 dimensiones según Keohane:

1.-Comunidad. El grado en el cual las expectativas acerca de un comportamiento adecuado y de los entendimientos acerca de cómo interpretar las acciones son compartidos por los participantes en el sistema.

2.-Especificidad. El grado en el cual estas expectativas están claramente especificadas en forma de reglas.

3.-Autonomía. El nivel hasta el cual la institución puede alterar sus propias reglas más que confiar enteramente en agentes exteriores para que lo haga. (1993, p.19)

En el mismo sentido, Douglas North (1993), señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (p.13); y agrega que las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, sea de carácter político, social o económico. Además, sostiene que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo.

Las instituciones afectan de sobremanera en la toma de decisiones de los Estados y el comportamiento de los mismos. Asimismo, afectan la noción que tienen los líderes estatales acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Keohane (1993) sostiene que las instituciones internacionales contienen aspectos constitutivos y regulatorios; definen los intereses e influyen en la interpretación de las acciones. Las instituciones entonces determinan en gran medida el comportamiento político, social y económico de una sociedad o de una parte del sistema.

Sin embargo, cabe señalar que, a pesar de la autonomía de las instituciones, el sistema funciona por los límites de dichas instituciones y por la confianza mutua entre los actores. Es decir, las instituciones no abusan de su carácter de autonomía en perjuicio del sistema a pesar de que los grupos de interés les concedan un amplio rango de independencia; “por lo tanto, sostener los límites y alentar la confianza mutua, se convierte en una parte esencial en la creación y preservación de instituciones” (March y Olsen, 1989, p.166)

Si bien la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre mediante el establecimiento de una estructura estable, no quiere decir que no se encuentren sujetas a cambios permanentes. Desde este punto de vista es posible afirmar que las instituciones son creaciones humanas que evolucionan y que en cualquier momento pueden ser alteradas por su creador; las instituciones pueden crear o destruir, integrar o desintegrar, promover o restringir.

Es menester hacer mención de que el grado de institucionalización de las instituciones no es un factor determinante de su importancia en la política mundial; es decir, la efectividad de una institución no está directamente relacionada con su grado de institucionalización. Por lo tanto, no debe afirmarse que la creciente institucionalización trae consigo una mayor eficacia. También es importante señalar que las instituciones cambian y evolucionan como resultado de la acción humana. Por otro lado, es importante reconocer que las variaciones en el grado de institucionalización influyen de manera considerable en el comportamiento estatal; no existen instituciones fijas y a media que van cambiando, los Estados también lo hacen.

## 1.2 La definición de régimen internacional

Dado que, en la presente tesis se considera que los marcos de acción de Hyogo y Sendai adoptados en 2005 y 2015, respectivamente, fungen como los regímenes internacionales que rigen las acciones estatales en materia de gestión del riesgo desastres; resulta pertinente describir qué son los regímenes y cuáles son sus principales características.

Sobre sus orígenes, Carlos Murillo Zamora (2004), refiere que, es de la búsqueda de ganancias relativas de donde surgen los regímenes. En este sentido, considera que:

(...) surgen como la institución que permite a los agentes alcanzar sus intereses comunes; sin perder la identidad ni caer en la subordinación y la dependencia, que rompería con la idea de una sociedad internacional. Además, no los obliga a supeditar sus decisiones a estructuras más complejas -excepto en caso de normas vinculantes-; pero tampoco a permanecer en un escenario hobbesiano. Por lo tanto, se trata de la posibilidad de crear un mecanismo de interacción en el que las relaciones entre los agentes y entre éstos y la estructura sean mutuamente constitutivas. (p.5)

Levy, Young y Zürn (1995), sostienen en su obra: “The Study of International Regimes”, que:

Los regímenes son instituciones sociales que influyen en el comportamiento de los Estados y sus decisiones. Consisten en principios y normas formales e informales, así como en normas, procedimientos y programas específicos. El término es ampliamente explícito y captura las comprensiones y relaciones no escritas, así como los acuerdos legales formales, que influyen en cómo los Estados y los individuos se comportan en algún área determinada. (p.267)

En tanto, Esther Barbe (1989) señala que:

(...) el régimen internacional es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio existentes en un campo de actividad internacional. (p.56)

Desde la óptica de Goldstein: “Un régimen internacional es un conjunto de normas, reglas y procedimientos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un determinado tema” (p. 107). Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999) por su parte, afirman que, “(...) Los regímenes son órdenes internacionales parciales, creados ex profeso y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales” (p.499). Desde su visión, los regímenes internacionales incentivan a los Estados a cooperar con el fin de obtener ganancias comunes pues, crean expectativas afines sobre las conductas que resultan apropiadas, y elevan el grado de transparencia en algún determinado ámbito de la política.

Powell y DiMaggio (1990), en tanto, conciben a los regímenes internacionales como: (..)acuerdos multilaterales que resultan de, y a la vez facilitan, la conducta cooperativa por medio de la cual los Estados regulan *sus* relaciones entre sí dentro del campo de un tema en particular. Algunas de esas instituciones internacionales son organizaciones formales; otras, son conjuntos complejos de reglas, estándares y agencias. Los regímenes son instituciones ya que se basan en, dan homogeneidad a, y reproducen las expectativas normales, y al hacerlo estabilizan el orden internacional. (p.40)

Sin embargo, la definición comúnmente aceptada por los estudiosos de las Relaciones Internacionales fue adoptada en la conferencia especial realizada en 1982 para preparar un número especial de la publicación “Organización Internacional” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, s/f). Dicha definición fue formalmente propuesta por Stephen Krasner. quien es reconocido como el principal teórico de los regímenes internacionales.

Krasner (1982) plantea que los regímenes internacionales son: “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que

convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (p.186). Al respecto, el autor señala que los principios hacen alusión a las creencias de hecho, de causalidad y rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. En tanto, sostiene que las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción; los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas.

Asimismo, Krasner (1982) agrega que los regímenes deben ser entendidos como algo más que simples arreglos temporales que se transforman cada vez que se presente un cambio en el poder o en los intereses; el principal objetivo de los regímenes es facilitar acuerdos entre Estados. A lo largo de las siguientes líneas se describirán los regímenes internacionales y sus principales características desde la óptica de dicho profesor.

Krasner argumenta que cuando el comportamiento estatal está gobernado por un régimen, no puede basarse simplemente en cálculos de interés a corto plazo; debe incorporar algún sentido de obligación general de modo que, cuando los Estados aceptan la reciprocidad, sacrifican el interés a corto plazo confiando que los otros actores van a retribuir el sacrificio, aunque no tengan la obligación de hacerlo. “Es la infusión de conducta con principios y normas que distingue la actividad regida por el régimen en el sistema internacional de la actividad más convencional, guiada exclusivamente por cálculos de intereses” (Krasner, 1982, p.187).

También reconoce que debe distinguirse una diferencia entre principios y normas, por un lado, y reglas y procedimientos, por otro. Los principios y normas proporcionan las características básicas definitorias de un régimen; por lo que, pueden existir diversas reglas y procedimientos de toma de decisiones que se encuentren regidos por los mismos principios y normas. Por lo tanto, los cambios en las reglas y procedimientos de toma de decisiones son cambios internos del régimen mientras que, los cambios en los principios y las normas son cambios del propio régimen.

Siguiendo esta lógica, un régimen se debilita cuando los principios, normas, reglas y procedimientos ya no resultan coherentes o ya no son compatibles con la práctica actual y la realidad internacional. El abandono de las normas y principios de un régimen significa un cambio a un nuevo régimen o la desaparición del mismo.

La función principal de los regímenes internacionales es entonces, la de coordinar el comportamiento del Estado para lograr los resultados deseados en determinadas áreas temáticas. Krasner reconoce que el desarrollo de los regímenes se da gracias a diversas variables causales,

entre las que predominan el interés egoísta, el poder político, las normas y los principios, el hábito y la costumbre y, el conocimiento. Entonces, las fuerzas básicas que permiten el desarrollo de los regímenes, son el interés, el poder y los valores.

Sobre esta misma línea, el interés egoísta solo se preocupa por el comportamiento de los demás en la medida que dicho comportamiento pueda afectar la utilidad del egoísta. En tanto, el poder puede ser visto desde dos orientaciones diferentes: el poder cosmopolita e instrumental y, el poder particularista. El primero es aquel en el que el poder es utilizado para asegurar resultados óptimos para el sistema como un todo; mientras que, en el segundo, el poder se utiliza para mejorar los valores de actores específicos dentro del sistema y, por lo tanto, se encuentra al servicio de intereses particulares.

Las normas y principios son las características definitorias de cualquier régimen, pero también hacen alusión a aquellas que influyen en el régimen en una temática en particular pero que no están directamente relacionados con ese tema. Los usos y costumbres y el conocimiento también son variables que se toman en cuenta para la explicación de creación, persistencia y disipación de los regímenes.

Oran Young (1989) por su parte, es el expositor del modelo de negociación institucional mediante el cual explica la formación y desarrollo de los regímenes internacionales. Considera que es un modelo que “(...) pone énfasis en las negociaciones entre las partes interesadas como medio para abordar los problemas de la acción colectiva” (p.359). A continuación, se expondrán las principales características del modelo de Young.

En primer lugar, el modelo de negociación internacional, reconoce una multiplicidad de actores y reglas unánimes que rigen el comportamiento de dichos actores. Al respecto, a pesar que existen múltiples identidades entre los actores autónomos, se hace un esfuerzo por elaborar regímenes internacionales; la negociación internacional opera sobre la base de una regla de unanimidad y no de mayoría que pudiera justificar que algunos actores se vean más beneficiados que otros. Las negociaciones entonces, giran en torno a los esfuerzos para llegar a arreglos en el que todos los actores estén de acuerdo.

La segunda característica es denominada por Young como la negociación interactiva pues, sugiere que una de las cosas que ahorra de cierta forma el fracaso de las negociaciones es que la formación del régimen en la sociedad internacional se centra típicamente en la negociación integrativa (o productiva) en contraste con la negociación distributiva. La tercera característica es

el velo de incertidumbre que sirve para mitigar la amenaza de estancamiento en interacciones regidas por reglas de unanimidad. Los arreglos institucionales se realizan a través de amplia gama de contextos dentro de un periodo más o menos prolongado.

Entonces, a medida que aumenta la generalidad y la permanencia de las reglas, el actor que se enfrenta a alternativas de elección se vuelve más incierto acerca de los efectos de las alternativas en su propia posición. La incertidumbre que surge, facilita en realidad los esfuerzos para llegar a un acuerdo sobre las disposiciones sustantivas de los regímenes internacionales.

La siguiente característica tiene que ver con las alianzas transnacionales; cuando se realizan negociaciones para la formación de regímenes, no solo ocurren negociaciones entre las partes sino también dentro de las partes. Y esto debido a que, los Estados son entidades colectivas complejas que abarcan a numerosos grupos con intereses propios que a menudo difieren con respecto a un problema o a un área temática. “Lo que es interesante en relación con esta discusión de negociación internacional, es el potencial que generan situaciones de este tipo para el desarrollo de alianzas transnacionales entre grupos de intereses que apoyan la formación de un régimen internacional específico” (Young, 1989, p. 264).

Otra característica, es que los actores por la buena voluntad de cooperar, se centran en los problemas clave y articulan varias estrategias para el tratamiento de dichos problemas. Finalmente, Young reconoce que la formación de regímenes internacionales se caracteriza por presentar una rica gama de vínculos con otros acontecimientos que ocurren en el entorno social, económico o político.

Asimismo, el autor señala que existen algunas determinantes que permiten un mayor rango de éxito de los regímenes internacionales. En este sentido, la negociación institucional tendrá éxito solo si las cuestiones en juego se prestan a interacciones contractuales. Además, es necesario que los arreglos sean considerados por las partes como equitativos antes que eficientes; la probabilidad de éxito será mayor cuando los mecanismos de cumplimiento son claros y eficaces. Las crisis y choques exógenos también juegan un papel determinante de éxito pues, aumenta la disposición de las partes en sumar esfuerzos para negociar los términos de los regímenes. Finalmente, se hace necesaria la aparición de un liderazgo efectivo.

Al respecto, Hurrell (1992) menciona que para que los regímenes tengan consecuencias políticas importantes, no pueden ser el reflejo automático e instantáneo de intereses propios; más

bien, deben ser un reflejo de obligatoriedad o de sujeción a reglas específicas, aunque el interés propio indique lo contrario.

Teóricos como Hasenclever, Mayer y Rittberger también han analizado los regímenes internacionales y se han enfocado en las diversas escuelas de pensamiento en el estudio de los regímenes. Para efectos de la presente investigación, se describirá lo que han escrito acerca de lo que ellos llaman “escuela neoliberal”. Esta escuela enfatiza que los regímenes internacionales contribuyen a que los Estados logren ciertos intereses comunes pues, los Estados son reconocidos como actores a los que les interesan sus propias ganancias. Por lo tanto, los Estados dudan en que se pueda confiar en las promesas de cooperación de los socios. Al respecto, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999), señalan:

Los regímenes contribuyen a que los Estados, centrados en sus propios intereses, coordinen sus acciones de tal suerte que puedan evitar colectivamente la obtención de resultados subóptimos, y es posible mostrar que los Estados se interesan por preservar los regímenes existentes aun cuando los factores que les dieron origen hayan desaparecido. Los neoliberales destacan que, pese a que los Estados carecen de un sentido de la obligación, sí reflexionan antes de violar las reglas acordadas, pues en un régimen potencialmente benéfico, los Estados con reputación de oportunistas tendrán más dificultad para que se les acepte como socios en el futuro. (p. 506)

Sostienen además que la efectividad del régimen comprende dos ideas superpuestas: por un lado, un régimen será eficaz en la medida que sus miembros respeten sus normas y reglas, esta característica es la que define la fuerza del régimen; y por otro, un régimen será eficaz en la medida que alcanza ciertos objetivos.

Puchala y Hopkins (1982) otorgan ciertas características a los regímenes, entre las que destacan; en primer lugar, que un régimen es un fenómeno actitudinal. El comportamiento se deriva de la adhesión a principios, normas y reglas, que a veces reflejan los códigos legales. Pero los regímenes mismos son subjetivos: existen principalmente como comprensiones, expectativas o convicciones de los participantes sobre el comportamiento legítimo, apropiado o moral.

En segundo lugar, un régimen internacional incluye principios sobre procedimientos apropiados para tomar decisiones. Entonces, un régimen se caracteriza no sólo por norma

sustantiva mayor, sino también por las normas generales que establecen procedimientos por medio de las cuales se alcanzan las reglas o políticas.

En tercer lugar, cada régimen tiene un conjunto de élites que son los actores prácticos dentro de él. Los gobiernos de los Estados-nación son los primeros miembros oficiales de la mayoría de los regímenes internacionales, aunque las organizaciones internacionales, transnacionales y a veces subnacionales pueden participar de manera práctica y legítima.

Por último, existe un régimen en todas las cuestiones sustantivas, es decir, en las relaciones internacionales donde existe un comportamiento discernible. Dondequiera que haya regularidad, una clase de principios, normas o reglas deben existir regímenes para dar cuenta de ello.

Sobre los objetivos de los regímenes es importante señalar que no juegan un papel crucial en los asuntos en los que los Estados puedan llevar a cabo sus intereses de manera unilateral, sino que, de hecho, existen para superar los dilemas de los bienes colectivos coordinando los comportamientos de los Estados individuales. En este escenario, aunque los Estados sigan operando en pro de sus intereses, buscan la creación de marcos para coordinar sus acciones con la de sus semejantes de modo que, obtengan beneficios de dicha coordinación. Es decir, una de las funciones básicas de los regímenes es hacer posible la cooperación incluso dentro de un sistema anárquico.

En este sentido, Keohane (1982) afirma que una de las principales funciones de los regímenes tiene que ver con facilitar la creación de acuerdos específicos sobre cuestiones que priman dentro de la esfera temática cubierta por un régimen; y agrega que:

Los regímenes internacionales ayudan a compatibilizar las expectativas de los gobiernos entre sí. Los regímenes se desarrollan en parte porque los actores de la política mundial creen que con tales arreglos serán capaces de hacer acuerdos mutuamente beneficiosos que de otro modo serían difíciles o imposibles de alcanzar. (p.334)

Ortíz (2007) señala que, un régimen surge con el objetivo de facilitar la coordinación de acciones y políticas, y la adopción de conductas cooperativas en la mayoría de las áreas temáticas. En este sentido, asegura que “(...) Los regímenes internacionales contribuyen a resolver los problemas de control de comportamientos y de sanción de conductas anómalas, ofreciendo estándares de evaluación de las mismas y asignando responsabilidades en la aplicación de las sanciones” (p.8).

Por otra parte, Keohane y Nye (1988), señalan que, los regímenes pueden ser incorporados a los acuerdos o tratados interestatales, pueden evolucionar de acuerdos formales propuestos y nunca implementados; o pueden estar meramente implícitos. No hay un prototipo de régimen internacional, de hecho, varían en amplitud, pero también en el grado de adhesión que reciben de los actores más importantes. Asimismo, destacan que:

Los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo. La estructura del sistema (la distribución de los recursos de poder entre los Estados) afecta profundamente la naturaleza del régimen (el mayor o menor aflojamiento del conjunto de normas, reglas y procedimientos formales e informales que son relevantes para el sistema). (p. 37)

Resulta menester, entonces, abordar los procesos que conducen a la transformación de los regímenes. Young (1982), sugiere que, en ocasiones algunos regímenes albergan contradicciones internas que pueden agravarse al grado de crear conflictos irreconciliables entre los elementos centrales de un régimen.

También afirma que estas transformaciones pueden surgir de cambios en la estructura subyacente del poder en el sistema internacional. Además, apunta que los regímenes internacionales son muy frecuentemente víctimas del impacto de las fuerzas exógenas; o sea, que los desarrollos sociales externos pueden conducir a alteraciones de la conducta de los Estados que socavan los elementos esenciales del régimen.

Sobre esta misma línea, Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons (1987), sostienen que, los regímenes pueden cambiar con el tiempo o variar según los casos en al menos cuatro maneras: fuerza, forma organizativa, alcance y modo de asignación. Al respecto, la fuerza se mide por el grado de cumplimiento de los mandatos, un régimen puede perder fuerza particularmente cuando los intereses personales a corto plazo chocan con las reglas del régimen.

Los cambios de la forma organizativa se refieren a los problemas de diseño y operación de la organización del régimen; se puede hablar de regímenes que favorecen la regulación centralizada o regímenes que exijan intervenciones positivas de los Estados. Las tareas complejas de

cooperación también pueden generar un cambio pues, requieren estructuras organizativas más elaboradas y autónomas.

El alcance hace alusión a la gama de cuestiones cubiertas por el régimen; en este sentido, el alcance jurisdiccional no es incidental al éxito de un régimen. Si la jurisdicción del régimen es muy amplia, puede generar altos costos administrativos y mucha complejidad; por el contrario, acuerdos demasiado estrechos y limitados pueden permitir poco margen de negociación. Las externalidades asociadas con un alcance inadecuado pueden ser un factor importante en el cambio de un régimen. Finalmente, el modo de asignación se refiere a que los regímenes pueden adoptar diferentes mecanismos sociales para la asignación de recursos.

En lo que respecta a la tipología de regímenes, Noé Cornago y Francisco Aldecoa (1998) proponen la siguiente clasificación: de tipo declarativo, de tipo promocional, de aplicación efectiva, de imposición y finalmente, de integración. Los regímenes de tipo *declarativo*, son aquellos que no entrañan ninguna obligación ni compromiso efectivo que vaya más allá de la suscripción a una declaración. Su creación, generalmente es el punto de partida para que se establezcan nuevos ámbitos de regulación internacional. En tanto, los de tipo *promocional*, hacen referencia a cuando en un ámbito determinado de cooperación internacional, los Estados ponen a disposición de ese régimen recursos humanos, operacionales o financieros que puedan contribuir a la promoción de las disposiciones recogidas en el régimen en cuestión.

Cuando se establecen incentivos para favorecer el cumplimiento de los compromisos sin recurrir a procedimientos de control jurisdiccional, se hace alusión a regímenes de *aplicación efectiva*. En cambio, se habla de regímenes de *imposición* cuando el régimen tiene a su disposición, instrumentos políticos o jurídicos, de control efectivo del grado de observancia de los compromisos adquiridos, dotados de capacidad de sanción efectiva. Finalmente, los regímenes de *integración*, establecen la creación de las instancias supranacionales de decisión y autoridad superadoras de la mera cooperación intergubernamental, por lo que, van más allá del simple desarrollo de mecanismos de control para el cumplimiento de los acuerdos.

Por otra parte, es sumamente importante señalar que: “los regímenes internacionales no sustituyen a la reciprocidad; sino que lo refuerzan y lo institucionalizan” Axelrod y Keohane (1993, p.110). En síntesis, los regímenes internacionales se transforman, cambian y evolucionan. Abandonar un régimen es la última opción de los Estados; cuando se presentan dificultades, los

actores procuran adaptar la nueva realidad a nuevos intereses o a las circunstancias que el sistema internacional determine.

### **1.3 El régimen internacional de la gestión de riesgo de desastres**

Los desastres derivados de fenómenos naturales han existido desde que empezaron a surgir los asentamientos humanos; sin embargo, la temática de estas catástrofes, su gestión, reducción y prevención tomó relevancia en la agenda internacional a partir de la década de los 90. Es precisamente en 1990, cuando se puede empezar a hablar del surgimiento de un régimen en materia de gestión del riesgo de desastres.

Previo a la consolidación de estos regímenes, las catástrofes ocasionadas por fenómenos naturales eran considerados como acontecimientos que derivaban del ámbito local o que, se limitaban a ayudas bilaterales entre los Estados. Con el paso del tiempo, múltiples actores internacionales se fueron sumando a la causa, sobretodo, las agencias de las Naciones Unidas; lo que posibilitó surgimiento de dos procesos simultáneos: la internacionalización y la institucionalización de la gestión y reducción del riesgo de desastres. Este doble proceso produjo discursos, herramientas, normas y reglas; se creó toda un aparato conceptual e incluso metodológico.

Al respecto, resulta pertinente hacer un breve recorrido histórico sobre los acontecimientos que han permitido la consolidación del régimen de gestión del riesgo de desastres. De acuerdo con la UNIDSR, en el año 1971 por petición de la Asamblea General se crea la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) – que más tarde sería sustituida por el Departamento de Asuntos Humanitarios-, para promover el estudio, prevención, el control y la predicción de los desastres, así como para ayudar a que se facilite a los gobiernos, el asesoramiento sobre las medidas de prevención de desastres.

A mediados de los años 80 del siglo pasado es cuando se empiezan a introducir ideas de riesgo, lo que empieza a influir en las formas de hacer política y en las concepciones de la seguridad. Fue el geofísico norteamericano Frank Press, ex consejero científico del presidente Carter de 1977 a 1980 y presidente de la National Academy of Sciences de Estados Unidos de 1981

a 1993 (bajo la administración de Reagan y después bajo la de George H. W. Bush), quien invoca por primera vez en 1984 la idea de un decenio internacional sobre el tema de los desastres naturales en el VIII International Congress of Earthquake Engineering. Frank Press logra convencer a un gran número de científicos de que le sigan y constituye un grupo internacional de 25 expertos; bajo el mandato directo del Secretario General de las Naciones Unidas, el grupo fue invitado a preparar un informe sobre el proyecto del Decenio, informe que, entregado en abril de 1989, es el origen de la Declaración de Tokyo. Se centra en dos aspectos: el poder de la ciencia y de la tecnología en la reducción de los desastres causados por las catástrofes y la importancia de la educación de las poblaciones. Como resultado de esta declaración, se propone una resolución que proclama la apertura del Decenio. En diciembre de 1989, ésta obtiene la firma de 156 Estados miembros de un total de 162, cuasi-unanimidad tan infrecuente que es subrayada por los propios actores (Revet, 2010, p. 542).

En este sentido, en el informe del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional -UNCRD, por sus siglas en inglés-, (1989), se señala que la parte principal de la Declaración de Tokyo se puede resumir en que la población como los gobiernos debían trabajar en conjunto en contra de los desastres; que los gobiernos de todos los países deben participar activamente en educar y entrenar a sus ciudadanos así como integrar este rubro en los programas de desarrollo y que, además era importante que las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y del sector privado contribuyeran y participaran en las actividades que tuvieran que ver con la cooperación cuando se presenta un desastre

En consecuencia, la Asamblea General proclama en 1989, el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), a partir del 1 de enero de 1990. En el marco del DIRN, se lleva a cabo la primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en Yokohama, Japón. Este periodo fue de vital importancia dado que, tanto en científicos como la comunidad internacional, surgió un mayor grado de sensibilización sobre los desastres. Para continuar con esta labor, en diciembre de 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, y estableció la UNISDR que es la secretaría encargada de velar por la aplicación de dicha estrategia. A partir de 2001 la UNISDR adquirió nuevas facultades y se amplió su mandato para que sirviera como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, para asegurar las sinergias entre las actividades de la ONU y las organizaciones regionales para la reducción de desastres.

En 2005 se llevó a cabo la segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción del Desastres en Kobe, Hyogo (Japón), que da como resultado la creación de un Marco de acción en pro del aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La tercera Conferencia se llevó a cabo en el año 2015 en Sendai, Japón; y propuso un Marco de Acción que sustituya al de Hyogo pero que dé continuidad a sus acciones hasta 2030.

En nuestros días, este espacio internacional de la gestión del riesgo, ejerce una influencia importante en la formulación de políticas nacionales y locales, en la financiación de proyectos de las ONG y en las posturas de los diversos actores. En este sentido, Revet (2010), sostiene que el enfoque de las catástrofes permitió alumbrar dos fenómenos: la constitución de una acción legítima basada en la experticia que conduce a la profesionalización de especialista en este rubro y, la intensa dinámica de internacionalización que conduce a la circulación de prácticas, de actores, de discursos; circulación que es visible no solo entre países, sino también entre ámbitos.

La institucionalización de este ámbito de la realidad internacional se ve reflejado mediante la creación de tratados internacionales y la adhesión de los Estados a los marcos de acción propuestos en las Conferencias Mundiales; por eso se habla de que existe un régimen en materia de gestión del riesgo de desastres. Cuando se hace alusión a un régimen de este tipo los Estados-nación se comprometen no sólo a reconocer las reglas internas de los demás, sino a crear un nuevo conjunto de reglas comunes transnacionales; “aunque los tratados rara vez están respaldados por un mecanismo formal de aplicación, siguen siendo una forma de cooperación internacional frecuentemente utilizada” (Coglianese, p.14).

Dado que, como se mencionó en un principio, la gestión del riesgo de desastre tiene un papel relevante en la agenda internacional y, por ende, se ha desarrollado todo un entramado conceptual al respecto, se hace necesario señalar algunos de los conceptos y definiciones comúnmente utilizadas. Sobre esta misma línea, Revet (2010), apunta que, una de las acciones para la consolidación de una comunidad en torno a la problemática de los desastres es la generación de un lenguaje y terminología estándar que sirva de referencia para elaborar programas y crear instituciones; se hace necesario el establecimiento de una agenda en este rubro.

Antes que nada, es importante entender que un desastre no es natural, sino que es el resultado de una combinación de condiciones de riesgo, vulnerabilidad social, y las limitadas capacidades de los hogares o comunidades para reducir los potenciales impactos negativos de una

amenaza. Por lo tanto, el principal objetivo de la g.r.d. es reducir los factores subyacentes de riesgo, y prepararse e iniciar una respuesta inmediata en cuanto el desastre se suscita.

A continuación, se plantean algunas de las definiciones de la g.r.d. En primer lugar, Keipi, Mora Castro y Bastidas, (2005), sostienen que, “se define como el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas que pueden originar los desastres, para con ello emprender las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes” (p.5). Cuando se habla de riesgo, se hace en función de las variables de amenaza y de vulnerabilidad.

En tanto, Núñez y Giraldo (2012), afirman que:

La Gestión del Riesgo es el proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres de una comunidad, una región o un país. Implica la complementariedad de capacidades y recursos locales, regionales y nacionales y está íntimamente ligada a la búsqueda del desarrollo sostenible. Es el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales para implementar políticas y estrategias con el fin de reducir el impacto de amenazas naturales y desastres ambientales y tecnológicos. (p. 6)

Baas, S., Ramasamy, S., de Pryck y Battista. F. (2009) sugieren que el término *gestión del riesgo de desastres* hace alusión a “los marcos legales, institucionales y políticos y a los mecanismos administrativos y procedimientos relacionados con la gestión de riesgos (ex ante) y desastres (ex post), por lo tanto, incluye también elementos de manejo de emergencias” (p. 6).

Sobre esta misma línea, los autores apuntan que las acciones de la GRD en la fase pre-desastre apuntan a fortalecer las capacidades y la resiliencia de los hogares y comunidades para proteger sus vidas y sus medios de vida, mediante la prevención y mitigación de los efectos adversos de las amenazas y para proporcionar sistemas de alerta temprana de amenazas. En cambio, las acciones en la fase de respuesta se enfocan en salvar vidas y propiedades. En tanto, en la fase post- desastre, prima la recuperación y la rehabilitación. Al respecto, es menester señalar lo que los autores definen como medio de vida:

Un medio de vida se compone de las capacidades, activos (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarias para vivir. Un medio de vida es sostenible cuando puede

afrontar y recuperarse de rupturas y caídas bruscas, y mantener sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin socavar las bases de sus recursos naturales. (p.13)

Es menester señalar que existe diferencia ente la prevención, la mitigación y la preparación en materia de desastres. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional (2007), señala que: Las actividades de prevención, mitigación y preparación se sitúan en puntos distintos de la serie de actos que se realizan antes de iniciarse un desastre (y se integran cada vez más en las iniciativas de recuperación que se emprenden a raíz de un desastre). La prevención se centra en evitar el efecto perjudicial de un peligro, mientras que las acciones de mitigación se refieren a medidas estructurales o no estructurales específicamente destinadas a limitar un perjuicio. La preparación está relacionada con las medidas que se toman por adelantado para garantizar una respuesta eficaz, incluidas la comunicación rápida y eficaz de alertas tempranas y la evacuación temporal de personas y bienes. Además, las actividades de prevención y preparación (antes del desencadenamiento de eventuales desastres) se perciben cada vez más como aspectos fundamentales de la fase de recuperación y rehabilitación posterior a la respuesta. (p.27)

Sin embargo, para comprender mejor el tema es pertinente tomar como base la terminología propuesta en 2009 por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas -EIRD-, que tiene como propósito, promover un entendimiento y la utilización de conceptos comunes relativos a la materia.

En dicha terminología, el riesgo de desastres, se plantea como:

Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro. (p.30)

La gestión del riesgo es definida como: “El enfoque y la práctica sistémica de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales”, y agrega:

La gestión del riesgo abarca la evaluación y el análisis del riesgo, al igual que la ejecución de estrategias y de acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo. Esta es una práctica generalizada de diversas organizaciones para minimizar el riesgo en las decisiones de inversión y para abordar riesgos operativos, tales como la interrupción de los negocios, las fallas en la producción, el daño ambiental, los impactos sociales y los daños como consecuencia de los incendios y de las amenazas naturales. (p.18)

En este sentido la UNIDSR también provee una definición para la “gestión del riesgo de desastres” que se entiende como: “proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (p.19).

En ese documento también se definen otros conceptos que resultan cruciales para los objetivos de la presente investigación. Uno de ellos es la amenaza, que se refiere a:

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. (p.5)

Sin duda, un concepto fundamental de esta investigación es el *desastre* que es entendido como: pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. En tanto, es también importante conocer lo que se entiende por “capacidad de afrontamiento”, entendida como la habilidad de la población, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos y las destrezas disponibles, de enfrentar y gestionar condiciones adversas, situaciones de emergencia o desastres (p. 10). En este mismo orden de ideas, otro concepto que requiere atención es la resiliencia, concepto entendido como:

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. (p.29).

Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Chile, realizó la publicación de “Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País” (2012) con el objetivo de promover que la gestión de riesgos se inserte en el marco institucional. En esta publicación, se define a la gestión del riesgo como:

(...) proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres de una comunidad, una región o un país. Implica la complementariedad de capacidades y recursos locales, regionales y nacionales y está íntimamente ligada a la búsqueda del desarrollo sostenible. Es el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales para implementar políticas y estrategias con el fin de reducir el impacto de amenazas naturales y desastres ambientales y tecnológicos. (p. 6)

Sobre esta misma línea, el PNUD (2012) establece las principales etapas de la Gestión de Riesgos. La primera etapa se refiere a las actividades preliminares en la cual se debe identificar, convocar e incorporar a los actores claves; se deben definir los principios rectores y criterios de actuación, así como determinar los equipos técnicos de coordinación y ejecución.

La segunda etapa tiene que ver con la comprensión del entorno y de las propias características locales y territoriales en materia de riesgos. La tercera, es la construcción de escenarios sobre amenazas y riesgos territoriales, en función de la probabilidad de ocurrencia y posibilidad de acción.

La cuarta etapa, hace referencia a la determinación de objetivos, políticas y programas, que se articulen en torno a un foco prospectivo evitando nuevos riesgos y tengan una orientación correctiva y reactiva, minimizando las condiciones actuales de riesgo y preparándose para enfrentar posibles emergencias. En esta determinación de objetivos, deben participar tanto autoridades locales, como actores públicos, privados y la sociedad civil.

El siguiente paso, es la creación de estructuras de gestión para materializar la agenda de gestión de riesgos: identificar y detallar actividades, identificar responsables, establecer mecanismos o instancias de coordinación, identificar los recursos asociados a cada actividad. Finalmente, la última etapa es la ejecución de programas, proyectos y actividades previamente definidas, que cuenten con el adecuado soporte de estructuras especialmente diseñadas para la operación, así como el monitoreo, control y evaluación.

Por otra parte, Baas, S., Ramasamy, S., de Pryck y Battista. F. (2009) resaltan el papel fundamental de las instituciones para una adecuada g.r.d.; reconocen dos componentes de las instituciones: por un lado, las reglas del juego y por otro, los actores y sus capacidades para operar de acuerdo a dichas reglas. En este sentido, afirman:

Las instituciones juegan un papel clave en la implementación de las diferentes fases del marco de la GRD y en la mediación del vínculo entre el desarrollo, la GRD y las acciones humanitarias. Sin las instituciones, no habría acción y la GRD sería sólo un concepto sobre el papel. (p. 16)

Con todo lo anterior es posible señalar que la g.r.d. es un fenómeno en el que están involucrados todos: ciudadanos, actores privados, organizaciones no gubernamentales y, organismos internacionales. Es tarea de todos prevenir y mitigar las amenazas. Este régimen guía las acciones estatales en dicha materia, influye en la creación de políticas públicas y en el desarrollo institucional. Es un régimen integral que provee de herramientas a los Estados para que funcione de manera óptima, tales como los Marcos de Acción que serán descritos y analizados en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 2. INFLUENCIA DE LOS MARCOS DE ACCIÓN DE HYOGO Y SENDAI A ESCALA INTERNACIONAL**

El objetivo del presente capítulo es demostrar que los marcos de acción de Hyogo y Sendai han tenido una fuerte influencia en el desarrollo institucional de la gestión del riesgo de desastres. Al respecto, en este capítulo describimos los principales elementos de las dos últimas Conferencias Mundiales organizadas por la ONU para la reducción del riesgo de desastres. El capítulo estará dividido en tres apartados. El primero trata acerca de la Segunda Conferencia Mundial realizada en Hyogo, en el cual describimos los principales elementos del marco de acción, las prioridades, la forma de participación de los actores involucrados y los indicadores para medir el alcance de los resultados previstos. En el segundo apartado abordamos la Tercera Conferencia realizada en Sendai en 2015, en el cual se explican sus principales características, sus prioridades de acción y la función de los actores pertinentes. Finalmente, en el último apartado analizamos la influencia que tuvieron los Marcos de Acción en el desarrollo de instituciones a nivel mundial y cómo se fueron adaptando dichos Marcos de Acción a la modificación de competencias de instituciones y organizaciones ya existentes.

### **2.1.- La Conferencia Mundial de Hyogo, 2005**

A lo largo de la historia, se han producido innumerables fenómenos naturales, tales como sismos, inundaciones, huracanes, tsunamis, etc. Sin embargo, es la actividad del hombre la que provoca que esos fenómenos deriven en desastres; y que, por ende, su entorno socioeconómico y ambiental se vean afectados. En este sentido, la idea central de este capítulo es que, dada la realidad internacional, la agenda mundial ha estado considerando la problemática de los desastres como

prioritaria, por lo tanto, se ha desarrollado todo un entramado institucional al respecto; incluso organizaciones preexistentes han incorporado la gestión del riesgo entre sus funciones.

Sobre esta misma línea, es evidente que existe un verdadero régimen en materia de g.r.d; dicho régimen surge cuando la comunidad internacional empieza a mostrar una elevada preocupación ante la ocurrencia de desastres y los efectos negativos que dejan a su paso. Antes de su consolidación formal existieron algunos antecedentes, pero no fue hasta el año 2005 con la celebración de la Segunda Conferencia Mundial de Reducción del Riesgo de Desastres cuando se empieza a hablar de la existencia de un Régimen con un enfoque integral de la gestión del riesgo.

El Marco de Acción de Hyogo -en adelante, MAH-, es el producto de la Segunda Conferencia Mundial para la RRD, mismo que surgió de las enseñanzas extraídas de la experiencia obtenida tras la implementación de la estrategia de Yokohama. En él, se estipula que el Estado tiene el deber de adoptar y aplicar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastres; por tanto, los gobiernos son los encargados de fomentar la creación de un sistema que responda en cada una de las fases de la g.r.d.

Sobre esta misma línea, los gobiernos locales juegan un papel importante en la reducción de riesgos. Asimismo, se habla de un enfoque integral dado que, incorpora otros temas transversales como la perspectiva de género y el cambio climático. El resultado previsto es la reducción de pérdidas materiales, económicas, ambientales y de vidas humanas ocasionadas por los desastres. Para lograr dicho resultado, se establecieron objetivos y prioridades de acción; es también de suma importancia la creación de indicadores que permitan medir el alcance de los resultados.

El documento sucesor del MAH, es el Marco de Acción de Sendai -en adelante MAS- que fue adoptado en 2015 durante la Tercera Conferencia Mundial; cuyo resultado previsto tiene que ver con la reducción de pérdidas humanas, medios de subsistencia y salud, así como pérdida de bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, empresas, comunidades y en general de los países. Lo anterior, es prueba de que el MAS es un documento más inclusivo que promueve la reducción de desastres a pequeña y gran escala.

Para lograr el resultado previsto se establecieron siete metas entre las que destacan principalmente la reducción de pérdidas humanas y económicas; así como el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana. El MAS, proclama que la g.r.d debe ser inclusiva ya que, insta a todos

los sectores de la sociedad a participar activamente en las acciones para reducir los efectos negativos de los desastres.

Debido a que, los desastres afectan a todos los sectores de la sociedad en todos los países, diversos organismos han adecuado sus competencias para trabajar en pro de la reducción de riesgo de desastres; los Marcos de acción, también han tenido influencia directa en la creación de planes de acción de diversas organizaciones. En este sentido, existe una verdadera institucionalización del Régimen de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel mundial.

Para sustentar todo lo anterior, es menester señalar que las pérdidas económicas ocasionadas por desastres tales como terremotos, tsunamis, ciclones e inundaciones se elevan hoy en día a un promedio de entre 250.000 millones y 300.000 millones de dólares americanos al año. (pérdidas anuales esperadas). Las pérdidas futuras se estiman actualmente en 314.000 millones de dólares americanos solo en el entorno construido (ONU,2015, p.6).

Generalmente se refieren a estos sucesos como “desastres naturales”, empero, vale la pena hacer hincapié en que los desastres no son naturales, sino que, son producto de la acción humana. La magnitud, frecuencia y complejidad de los fenómenos naturales cada vez es mayor y, en consecuencia, los desastres ocasionados por ellos, también van en aumento. En este escenario es que, desde ya hace algunas décadas, ha surgido una gran preocupación a nivel internacional por coordinar esfuerzos para prevenir, mitigar y evitar desastres ocasionados por fenómenos naturales; por tanto, es posible afirmar que existe cooperación internacional en materia de reducción del riesgo de desastres- en adelante r.r.d-.

Para que exista dicha cooperación, los Estados deben estar comprometidos con la gestión del riesgo de desastres. En los gobiernos es en donde recae la responsabilidad de perseguir su propio desarrollo sustentable y de adoptar medidas eficaces para prevenir, mitigar y reducir los efectos negativos de los desastres. Sin embargo, es necesario que los Estados unan esfuerzos con otros para crear medidas consensuadas que puedan ayudar en dicha materia; se hacen necesarias reuniones internacionales en las que se intercambien experiencias e ideas que permitan crear un enfoque integral de la reducción y gestión de los riesgos de desastres.

En este sentido, desde 1994 han existido 3 Conferencias Mundiales sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de las cuales se han desprendido planes y Marcos de acción que han sido la herramienta principal para la configuración de un régimen de la gestión y reducción del riesgo de desastres; cabe destacar que dicho régimen se ha ido complejizando, perfeccionando y adaptando

a la nueva realidad internacional, de modo que, en cada Conferencia mundial se integran nuevos elementos que permiten que cada vez sea más completo.

La primera Conferencia se llevó a cabo en Yokohama, Japón en mayo de 1994 en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres naturales con la presencia de 155 países y territorios, y que dio como resultado el Plan de Acción de Yokohama en el que se estableció que se prestaría atención prioritaria a los países en desarrollo; en dicho documento se afirma que:

Las naciones deben enfocar la estrategia de Yokohama para un mundo más seguro como un llamamiento a la acción, individualmente y en forma concertada con otras naciones, para poner en práctica la política y los objetivos reafirmados en Yokohama y utilizar el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales como elemento catalizador del cambio. (p.5)

Las siguientes Conferencias Mundiales se realizaron en las ciudades japonesas de Hyogo y Sendai, en 2005 y 2015, respectivamente. En enero de 2005, en Kobe, Hyogo, tuvo lugar la segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en la que participaron 168 Estados; dicho evento dio como resultado la aprobación del Marco de Acción para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El MAH, surgió de las enseñanzas extraídas de la implementación de la Estrategia de Yokohama.

De la evaluación de la Estrategia de Yokohama se reconocieron deficiencias y retos particulares en cinco esferas; mismas que fueron fundamentales para la creación del MAH: 1.- Gobernanza, 2.- Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; 3.- Gestión de los conocimientos y educación, 4.- Reducción de los factores de riesgo subyacentes; 5.- Preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.

La importancia del MAH recae en que, con su adopción, se logró la consolidación de un régimen en materia de gestión y reducción del riesgo dado que, promueve un enfoque integral, agrupa diversos actores y elementos y, da recomendaciones más específicas a los Estados.

Principales elementos del Marco de acción de Hyogo

El MAH reúne una serie de elementos y líneas de acción que guían el régimen de la g.r.d. A lo largo del documento se enfatiza el papel que deben jugar los Estados como los responsables de adoptar y aplicar medidas eficaces para alcanzar su desarrollo sustentable y reducir los riesgos

de desastres; se menciona que es deber de los Estados brindar protección a sus habitantes, así como construir infraestructura idónea y proveer de bienes nacionales a la población contra el impacto de los desastres. El compromiso de los Estados, debe verse reflejado en las políticas, los planes y los programas de desarrollo; debe fomentar la creación de un sistema de socorro, rehabilitación y recuperación posteriores a los desastres.

Se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre (p.5).

Otro elemento interesante que se vislumbra es la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastres. También resulta de vital importancia que se tome en cuenta la vasta diversidad cultural, así como los grupos vulnerables.

Por otra parte, se declara que los países insulares y/o menos adelantados son los que merecerán atención particular puesto que, presentan mayor grado de vulnerabilidad y de exposición. Cuando se habla de intensificar la cooperación y la asistencia internacional en este ámbito, se hace alusión a la transferencia de conocimientos, tecnología y personal especializado para aumentar la capacidad para la reducción del riesgo; intercambio de resultados y experiencias; la prestación de apoyo para mejorar la gobernanza; la prestación de asistencia financiera para reducir los riesgos, mitigarlos y evitarlos, entre otros.

La cultura de la prevención y la alerta temprana son también un elemento de vital importancia y, por lo tanto, la movilización de recursos para este rubro serán inversiones que protegerán y salvarán vidas; no obstante, con un adecuado sistema de prevención también es posible reducir pérdidas en bienes inmuebles, materiales y medios de vida. Cuando todos esos elementos se logran, es posible hablar del fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades.

Asimismo, es pertinente señalar que en dicho documento se planteó perseguir el siguiente resultado en los próximos 10 años: “La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (p.3).

Sobre esta misma línea, la Conferencia adoptó objetivos específicos para alcanzar el resultado propuesto:

- a) La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
- b) La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
- c) En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación. (p.4)

Además, vale la pena enfatizar que, para alcanzar dicho resultado, se consideró esencial la participación plena de todos los agentes involucrados, desde las organizaciones internacionales, hasta la sociedad civil, los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica. En este mismo orden de ideas en el MAH, se enumeran las 5 prioridades de acción:

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Con respecto al primer punto, fue necesaria la creación y el fortalecimiento de mecanismos nacionales integrados para la reducción del riesgo de desastre que establezcan responsabilidades concretas tanto a nivel local como nacional. La legislación debe ser adaptada para alcanzar dicho

objetivo. En este sentido, los países deben crear marcos normativos, legislativos e institucionales en este ámbito y, elaborar indicadores específicos para evaluar su progreso.

La segunda prioridad tiene que ver con la necesidad de conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a la que se enfrentan las sociedades. Ante esto, resulta pertinente elaborar mapas de riesgos, preparar sistemas de indicadores, registrar y divulgar estadísticas sobre los desastres y crear sistemas de alerta temprana.

En tanto, la tercera prioridad se refiere a la necesidad de formar una población bien informada y motivada para asumir una cultura de prevención y resiliencia. Al respecto, por un lado, las comunidades deben poseer información certera del grado de vulnerabilidad de los territorios que habitan; y por otro, se deben fortalecer las redes entre los expertos, los planificadores y los encargados de la gestión del riesgo de desastres en todos los sectores y en todas las regiones. Ante esto, resulta pertinente implementar programas de formación y enseñanza de la g.r.d en escuelas, en los grupos involucrados y en la comunidad en general.

Con respecto a la cuarta prioridad, se reconoce que los riesgos de desastres están relacionados con el cambio de las condiciones sociales, económicas, ambientales y el uso de la Tierra; el desastre va más allá de la ocurrencia de un fenómeno natural. Por lo tanto, se busca fomentar el uso sustentable de los ecosistemas, promover la seguridad alimentaria, el mejoramiento de las instalaciones públicas e infraestructuras materiales de vital importancia, -tales como escuelas, hospitales, centrales eléctricas-; promover la diversificación de las fuentes de ingresos, la promoción de instrumentos financieros alternativos; así como incluir la evaluación de los riesgos en los planes de urbanismo y asentamientos humanos.

Finalmente, el último punto hace referencia a la necesidad de una población preparada para los embates de los fenómenos que pudieran derivar en desastres. Para que esto suceda se requiere el fortalecimiento de la capacidad normativa, técnica e institucional en este ámbito, así como la actualización periódica de los planes de preparación ante contingencias y el establecimiento de fondos de emergencia.

### ***Partes involucradas***

El MAH promueve un enfoque integral en el que intervienen y participan diversos actores; por tanto, todas las partes interesadas deben ocuparse de la persecución y seguimiento de los objetivos planteados en el documento. Por un lado, los Estados y las organizaciones internacionales

deben integrar las estrategias de gestión y reducción de riesgo en todos los niveles de sus políticas, planes y programas de desarrollo sustentable; por otro lado, la sociedad civil, los voluntarios, la comunidad científica y el sector privado tienen el deber de apoyar a la labor de reducción de los riesgos de desastres en todos los niveles.

Una característica importante del MAH es su carácter no vinculante desde el punto de vista jurídico, lo que le permite establecer un conjunto bien fundamentado de requisitos técnicos y organizativos para la reducción del riesgo de desastres, mientras que deja en manos de los gobiernos y de organizaciones relevantes la decisión sobre los detalles de su implementación, en función de sus necesidades y capacidades. Las responsabilidades de implementación y seguimiento están definidas para los diferentes actores, en particular los Estados, las organizaciones regionales e instituciones internacionales y la EIRD; “la responsabilidad fundamental recae en los Estados, pero también es de vital importancia un entorno internacional de apoyo que lo haga posible” (EIRD, 2007, p. 3).

Los Estados firmantes deben asumir la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres y aplicar medidas pertinentes tanto en el plano nacional como local; por supuesto, debe hacerlo en la medida en la que su capacidad financiera, humana y material lo permita. En este sentido, en el documento, se especifican algunas de las tareas más importantes que los Estados deben realizar. La primera tarea se refiere a que los Estados deben preparar y publicar evaluaciones nacionales de referencia de la situación de la reducción del riesgo de desastres, de acuerdo con su capacidad, sus necesidades y sus políticas; dicha información deberá ser compartida con los órganos regionales e internacionales pertinentes.

En segundo lugar, se insta a que los Estados designen un mecanismo apropiado de coordinación nacional para la aplicación y seguimiento del MAH y que se comunique la información con la secretaría de la EIRD. La siguiente tarea se trata de publicar y actualizar periódicamente un resumen de los programas nacionales para la reducción del riesgo de desastres que se relacionen con la aplicación del MAH. La cuarta tarea se refiere a elaborar procedimientos para el examen de los avances nacional en la aplicación del MAH.

La quinta tarea, tiene que ver con que los Estados deben incluir información sobre los progresos en la reducción de desastres en los mecanismos de presentación de informes de los marcos institucionales. Finalmente, los Estados deben promover la integración de la reducción de desastres asociados a la variabilidad actual del clima y el futuro cambio climático.

Por su parte, las organizaciones e instituciones regionales también deben cumplir con ciertas tareas para lograr los objetivos del MAH. En primer lugar, deben promover programas regionales para lograr dichos objetivos, tales como programas de cooperación técnica y fomento de la capacidad, la elaboración de metodologías y normas para la vigilancia y evaluación de las amenazas y la vulnerabilidad, el intercambio de información y la movilización eficaz de recursos.

La siguiente tarea tiene que ver con realizar y publicar evaluaciones de referencias regionales y subregionales de la situación en la esfera de la reducción del riesgo de desastres. En tanto, la tercera tarea insta a las organizaciones a coordinar y publicar exámenes periódicos sobre los avances hechos en la región y sobre los obstáculos surgidos en este ámbito. En cuarto lugar, las organizaciones regionales deben establecer centros especializados de colaboración regional o reforzar los que ya existen para que se realice una correcta labor de investigación, formación, educación y fomento de la capacidad en materia de reducción de desastres. Por último, se insta a las organizaciones a contribuir al desarrollo de mecanismos y capacidades regionales para la alerta temprana de los desastres.

Por otro lado, el MAH estipula de manera específica las acciones que las organizaciones internacionales (OI), deben llevar a cabo; entre dichas organizaciones se encuentran las que forman parte del sistema de Naciones Unidas y las instituciones financieras. En primera instancia, las OI deben apoyar y aplicar plenamente la EIRD y cooperar en la promoción de enfoques integrales para aumentar la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres. Seguidamente, se plantea que deben fortalecer la capacidad global del sistema de Naciones Unidas para ayudar a los países propensos a sufrir desastres, mediante los medios y la coordinación apropiados.

La tercera tarea tiene que ver con determinar las medidas pertinentes para ayudar a los países en desarrollo a aplicar el MAH, dado que son más propensos a los desastres. La cuarta tarea va de mano de la anterior pues, se trata de ayudar a los países en desarrollo propensos a sufrir desastres a establecer estrategias nacionales y planes de acción y programas para la reducción del riesgo de desastre y a desarrollar sus propias capacidades institucionales y técnicas en esta materia.

La siguiente tarea, dicta que las OI deben integrar las medidas de apoyo a la aplicación del MAH en los mecanismos de coordinación pertinentes. Por otra parte, las OI deben cooperar en apoyo a la recopilación de datos y el pronóstico mundialmente coherentes en relación con las amenazas naturales, los factores de vulnerabilidad y los riesgos y el impacto de los desastres en todas las escalas.

En cuanto a la séptima tarea, las OI deben apoyar a los Estados prestándoles un socorro internacional apropiado, oportuno y bien coordinado a petición de los Estados afectados y de conformidad con los principios rectores concertados para el socorro de emergencia y con las disposiciones de coordinación correspondientes. Otra de las funciones de las OI es la de fortalecer los mecanismos internacionales para ayudar a los Estados asolados por desastres en la fase de transición hacia una recuperación física, social y económica sostenible futuros. Finalmente, las OI deben fortalecer y adaptar el actual programa interinstitucional de formación en gestión de situaciones de desastre conforme a una visión estratégica interinstitucional común y un marco para la GRD que englobe la reducción de los riesgos, la preparación, la respuesta y la recuperación.

*Indicadores para la evaluación de la implementación del MAH*

Como se ha podido observar, el MAH señala una serie de objetivos, prioridades y resultados que se deben perseguir; esto conlleva a que se haga necesario el establecimiento de medios que permitan evaluar el progreso alcanzado con relación al resultado deseado. Por tanto, es de suma importancia que existan indicadores que faciliten analizar lo que en realidad sucede con respecto a lo que está planificado. En este sentido es posible señalar algunos de los indicadores recomendados para evaluar el resultado previsto de manera general:

<b>Cuadro 1.- Indicadores para evaluar el resultado previsto para el MAH</b>	
<b>Resultado previsto</b>	<b>Indicadores recomendados</b>
La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas humanas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.	i. Cantidad de muertes a raíz de los eventos relacionados con las amenazas naturales.
	ii. Total de pérdidas económicas atribuidas a los eventos relacionados con las amenazas naturales.
	iii. Cantidad de personas que resultan afectadas por los eventos relacionados con las amenazas naturales.
Fuente: EIRD (2008, p. 11)	

Sobre esta misma línea, las prioridades de acción, que son la parte fundamental del MAH, deben ser evaluadas y para eso, es menester el establecimiento de indicadores que permitan lograr dicho cometido. Por otra parte, para efectos de la presente investigación es de vital importancia que se enfatizen las tareas que los Estados deben llevar a cabo en persecución del establecimiento y cumplimiento de dichas prioridades de acción. En suma, lo anterior puede ser sintetizado en la siguiente tabla:

**Cuadro 2.- Indicadores del MAH y tareas a emprender por los Estados**

Prioridad de acción	Tareas a emprender por los Estados	Indicadores para evaluar el proceso de implementación.
<b>1. Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.</b>	1.1. Participar en un diálogo con grupos multisectoriales interesados para establecer los fundamentos de la RRD 1.2. Crear o fortalecer los mecanismos de coordinación sistemática para la reducción de riesgo de desastres. 1.3. Evaluar y desarrollar las bases institucionales para la reducción de riesgo de desastres. 1.4. Priorizar la reducción del riesgo de desastre y asignar los recursos adecuados.	i. Existen políticas y marcos nacionales institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades descentralizadas y capacidades a todo nivel. ii. Hay recursos dedicados y adecuados para implementar planes para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos. iii. Se vela por la participación comunitaria y la descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local. iv. Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres.
<b>2. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastre y mejorar las alertas tempranas.</b>	2.1. Establecer una iniciativa para la evaluación de los riesgos a nivel nacional. 2.2. Revisar la disponibilidad de la información sobre los riesgos y la capacidad para recabar datos y su utilización. 2.3. Evaluar las capacidades y reforzar los sistemas de alerta temprana. 2.4. Desarrollar mecanismos de comunicación y difusión de la alerta temprana y de la información sobre el riesgo de desastre.	i. Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave. ii. Los sistemas están habilitados para seguir de cerca, archivar y diseminar datos sobre las principales amenazas y vulnerabilidades. iii. Los sistemas de alerta temprana están habilitados y disponibles para todas las amenazas principales, con un elemento de alcance comunitario. iv. Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos.
<b>3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles.</b>	3.1. Desarrollar un programa para generar concientización de la RRD 3.2. Incluir la reducción del riesgo de desastres en el sistema educativo y en la comunidad de investigación científica. 3.3. Desarrollar capacitación en reducción del riesgo de desastres en sectores clave. 3.4. Mejorar la recopilación, difusión y utilización de la información sobre la reducción del riesgo de desastres.	i. Hay disponible información relevante sobre los desastres (es accesible a todo nivel) ii. Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación. iii. Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio. iv. Existe estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rura
<b>4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.</b>	4.1. Incorporar la RRD a la gestión medioambiental y de los recursos naturales. 4.2. Aumentar la resiliencia de las personas en situación de pobreza y de los más vulnerables. 4.3. Establecer medidas para incorporar la RRD a la planificación urbana y al ordenamiento territorial. 4.4. Reforzar los mecanismos para mejorar la seguridad de las construcciones y la protección de las instalaciones críticas. 4.5. Hacer actividades de RRD en sectores de producción y servicios. 4.6. Crear oportunidades para que el sector privado participe en RRD 4.7. Recuperación post-desastres: Desarrollar un proceso de planificación de la recuperación incorpore la reducción del riesgo.	i. La RRD es un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el medio ambiente ii. Se están implementando las políticas y los planes de desarrollo social con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo. iii. Se han implementado las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas. iv. La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la RRD, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción. v. Se integran las medidas para la reducción del riesgo de desastres a los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres. vi. Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura.
<b>5. Fortalecer la preparación ante los desastres para una respuesta eficaz en todos los niveles.</b>	5.1. Desarrollar un entendimiento común que contribuya a la preparación ante los desastres. 5.2. Evaluar capacidades y mecanismos de preparación ante 5.3. Fortalecer la planificación y la programación para la preparación ante los desastres.	i. Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales para la GRD, con una perspectiva sobre su reducción. ii. Se establecen planes de preparación y de contingencia en los niveles administrativos. iii. Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia. iv. Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de desastres y para conducir revisiones después de los mismos.

Fuente: Elaboración propia con información de: Guía para la implementación del Marco de Hyogo (2007) y Guía para Medir la RRD y la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2008).

Por otra parte, dado que las capacidades de los Estados no son las mismas, la implementación del MAH no puede tener los mismos alcances. Es por eso que es de suma importancia que se establezcan herramientas que permitan monitorear y revisar el proceso de la implementación de los Marcos de Acción.

En este sentido, en aras de que los análisis sean lo más objetivo posibles, la UNSDR promovió la Auto-evaluación para los Gobiernos locales sobre la Resiliencia a Desastres (LG-SAT, por sus siglas en inglés). Al respecto, es de vital importancia resaltar que dicha autoevaluación fue diseñada en el marco del proceso de acompañamiento de implementación del MAH.

La LG-SAT tiene como propósito, ofrecer a los gobiernos locales una herramienta que permita explorar los logros, retos y vacíos en relación con el trabajo que desempeñan en pro de la reducción del riesgo de desastres. Con ella se pretende que al realizar los gobiernos locales una propia evaluación, sirva de apoyo para apoyar el proceso de monitoreo a nivel nacional:

La herramienta “HFA monitor” utilizada en los niveles regional (por entidades del oren supranacional como CEPREDENAC, CDEMA y CAPRADE) y nacional brinda información sobre los avances en la implementación del marco de acción de Hyogo en los niveles nacionales. El análisis de esta información en contraposición a la perspectiva que sobre este tema tenían los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, permitía concluir que el HFA monitor del nivel nacional no reflejaba la situación en el nivel local. Adicionalmente los gobiernos locales no contaban con una herramienta para replicar este proceso. El LG-SAT se plantea como una posibilidad para llenar este vacío. (UNISDR-CRID, 2012, p.2)

La estructura de dicha autoevaluación está conformada por 40 preguntas que tienen relación con los aspectos esenciales de la campaña Desarrollando Ciudades Resilientes que, a su vez, corresponden a las 5 prioridades del MAH:

<b>Cuadro 3.- Aspectos esenciales de “Desarrollando ciudades Resilientes”</b>	
	Prioridades que le corresponden (MAH)
<b>1.- Ponga en marcha la organización y la coordinación necesarias para establecer con claridad las funciones y responsabilidades de todos</b>	1
<b>2.- Asigne un presupuesto y ofrezca incentivos a los propietarios de viviendas, familias de bajos recursos y al sector privado para que inviertan en reducción de riesgos</b>	1 y 4
<b>3.- Actualice la información sobre peligros y vulnerabilidades, y prepare y comparta las evaluaciones de riesgos.</b>	2,3 y 4
<b>4.- Invierta y mantenga la infraestructura que disminuye el riesgo, como el drenaje pluvial</b>	4
<b>5.- Evalúe la seguridad de todas las escuelas e instalaciones de salud y mejórelas cuando sea necesario</b>	2, 4 y 5
<b>6.- Haga cumplir las normas de construcción y la planificación territorial adaptadas a los riesgos, ubique terrenos seguros para los ciudadanos de bajos recursos</b>	4
<b>7.- Asegúrese de que existan programas de educación y capacitación sobre reducción del riesgo de desastres en escuelas y comunidades</b>	1,3 y 5
<b>8.- Proteja los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para atenuar el impacto de las amenazas, y mitigue el cambio climático</b>	4
<b>9.- Instale sistemas de alerta temprana y desarrolle capacidades de gestión de emergencias</b>	2 y 5
<b>10.- Asegúrese de que las actividades de reconstrucción se centren en las necesidades y la participación de la población afectada</b>	4 y 5
Fuente: elaboración propia con información del Manual para líderes de los gobiernos locales, Bittner, 2012.	

Sobre esta misma línea, es importante señalar que el nivel de progreso en la autoevaluación con respecto a cada pregunta, es medido en una escala de 1 a 5:

**Cuadro 4.- Escala por la cual se mide el progreso de la LG-SAT**

5	Se ha alcanzado un logro considerable, con el compromiso y las capacidades necesarias para respaldar los esfuerzos en todos los niveles.
4	Se ha alcanzado un logro importante, pero se encontraron algunas deficiencias en términos de compromiso, recursos financieros o capacidades operativas.
3	Hay ciertas capacidades y compromiso institucionales para lograr la RRD, pero el progreso no es completo ni substancial.
2	Se ha alcanzado logros parciales y si bien existe un plan de mejoras de la situación, el compromiso y las capacidades siguen siendo limitadas.
1	Los logros han sido pocos aunque hay intentos de planificación o de adopción de medidas para mejorar la situación.

**Fuente: (Bittner, 2012, p. 79)**

Conocer los indicadores es de suma importancia para poder analizar el progreso de la implementación del MAH. El informe de dicha implementación fue publicado de manera bienal desde 2009 hasta 2015. En él es posible vislumbrar el nivel de alcance de los indicadores además que describe las acciones que se emprendieron para trabajar en pro de las prioridades de acción.

## **2. 2 La Conferencia Mundial de Sendai, 2015**

El Marco de Acción de Hyogo fue diseñado para durar 10 años y mientras se mantuvo vigente, fungió como un instrumento importante para que tanto gobiernos, instituciones y sociedad en general se sensibilizaran y se comprometieran a trabajar mano a mano para impulsar medidas en pro de la RRD. No obstante, llegado el año 2015, los esfuerzos que se habían realizado resultaron

insuficientes pues los desastres seguían cobrando vidas y generaban un alto precio político y económico.

En este escenario, tras la evaluación de MAH, se rescataron elementos importantes; no obstante, se reconocieron otros que debían incorporarse al documento sucesor del MAH, de modo que, pudiera ser más amplio, completo y específico. Fue así que con la experiencia del MAH y con el análisis de sus deficiencias y los obstáculos para su implementación, surgió MAS.

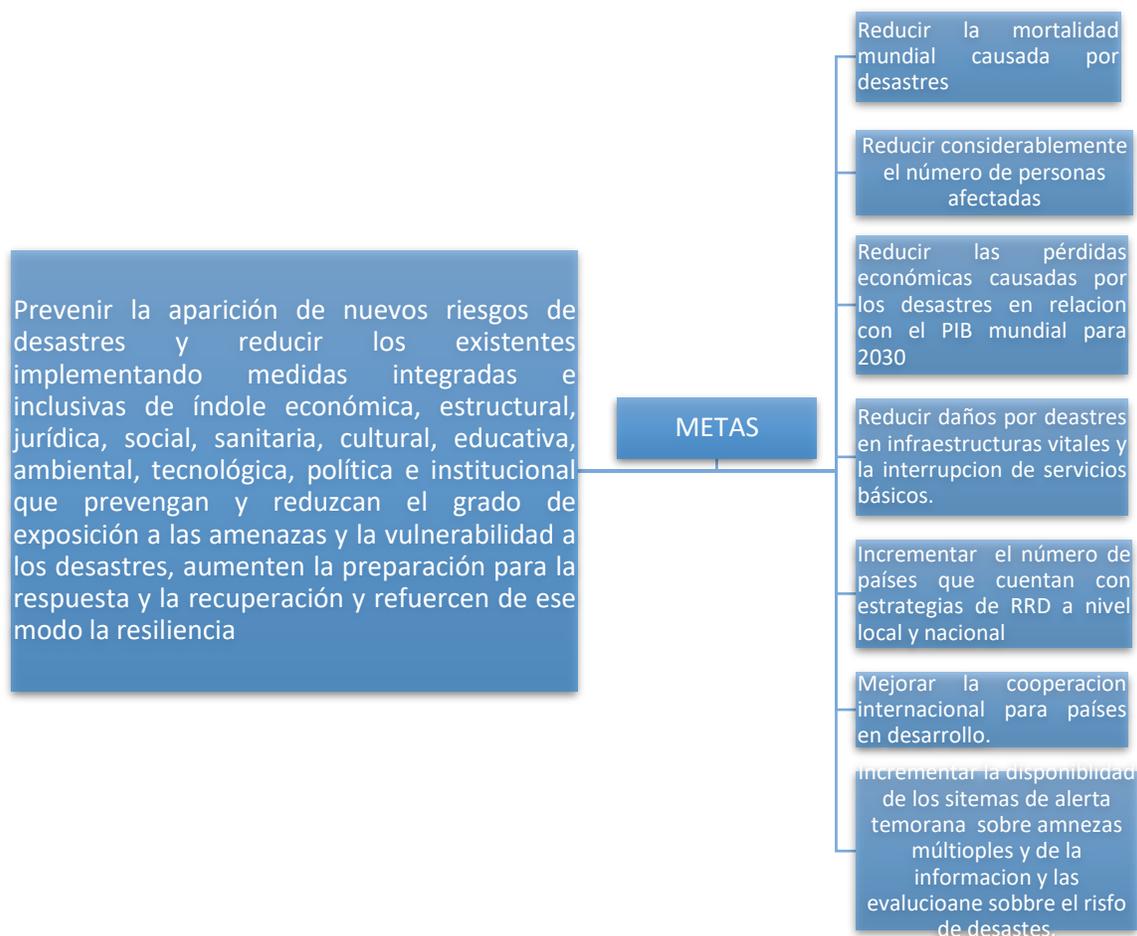
El MAS nace para ser aplicado a los riesgos de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debidos a amenazas naturales o de origen humano, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. En este sentido, el MAS busca lograr dentro de los próximos 15 años posteriores a su creación, el siguiente resultado:

La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países. (p.12)

Para que dicho resultado pueda ser alcanzado, debe existir un total compromiso por parte de todos los actores involucrados. Todos los actores deben realizar participar activamente en la creación de un entorno ideal para la aplicación de este marco de acción.

En consonancia con lo anterior, se estableció el objetivo que debe perseguir el MAS y con él, siete metas mundiales que pretenden ser alcanzadas para el año 2030 y que permitirán la evaluación de los avances mundiales en el logro del resultado y del objetivo del MAS:

Figura 1.- Objetivo del MAS y las metas establecidas para alcanzar en 2030



Fuente: elaboración propia con información del Marco de Acción de Sendai (2015).

Asimismo, es pertinente hacer mención de los principios sobre los que se rige el MAS, los cuales deben seguirse tomando en cuenta las características internas de los Estados de conformidad con la legislación nacional y sus compromisos internacionales. Tal como lo plantea el MAH, en el MAS se hace hincapié en la responsabilidad de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres.

De igual forma, se menciona que para que la reducción del riesgo de desastre sea posible, es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes. Es importante también enfatizar que la gestión del riesgo de desastre está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se deben respetar los derechos humanos.

Es de vital importancia que en la reducción del riesgo de desastre participen, se impliquen y colaboren todos los miembros de la sociedad; se requiere el empoderamiento de los sectores más vulnerables y una participación más inclusiva, accesible y no discriminatoria. Tal como lo mencionaba el MAH, se deben integrar las perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas.

Por otro lado, la reducción del riesgo de desastres requiere la participación plena de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privado para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento. De igual manera es necesario el empoderamiento de las autoridades y comunidades locales en las acciones de reducción del riesgo de desastre.

Otro principio importante es el que se relaciona con la necesidad de crear un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados. Resulta también importante que exista coherencia en la elaboración, fortalecimiento y aplicación de las políticas entre las agendas para el desarrollo sustentable, la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad, la variabilidad y el cambio climático, la gestión ambiental y la reducción del riesgo de desastre.

Por otra parte, se afirma que los riesgos de desastres tienen características locales y específicas que deben comprometerse para determinar las medidas oportunas de reducción del riesgo de desastres. Otro elemento sumamente importante tiene que ver con la necesidad de enfrentar los factores subyacentes al riesgo de desastres mediante inversiones públicas y privadas basadas en información sobre estos riesgos dado que, lo anterior es más rentable que depender de la respuesta y la recuperación post- desastre.

Sobre esta misma línea, en la fase de recuperación y reconstrucción post- desastres, lo primordial será prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres mediante el principio de reconstruir mejor, incrementar la educación e incrementar la sensibilización pública en esta materia. Finalmente, se insta a los Estados a trabajar en conjunto para fortalecer la cooperación internacional en este ámbito. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de dotar de apoyo suficiente, sostenible y oportuno a los países menos adelantados y/o aquellos que enfrentan mayor riesgo de desastres.

### *Prioridades de acción.*

Tras la experiencia adquirida de la implementación del MAH y tomando en cuenta el resultado esperado, se establecieron cuatro prioridades de acción que los Estados deben tomar en cuenta al momento de emprender planes de desarrollo y/o de crear políticas o medidas en materia de la r.r.d. Las acciones implementadas por los países que deriven de dichas prioridades deben ser realizadas en consonancia con las respectivas capacidades estatales y de conformidad con las leyes y la regulación nacionales. Para que la contribución del MAS en la r.r.d a nivel mundial sea real y palpable, todos los Estados deben cooperar y crear un entorno propicio para la implementación de medidas útiles en este ámbito.

La primera prioridad es la de comprender el riesgo de desastres; no se pueden emprender medidas de acción si no se conocen los desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición y las características de las amenazas. Por tanto, es de vital importancia conocer dicha información para aprovecharla en la evaluación del riesgo previo al desastre y para tener una mejor preparación ante el desastre.

La segunda prioridad es la de fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; en este sentido, es necesario contar con objetivos claros, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como la participación de los actores pertinentes. La siguiente prioridad es la de invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; la inversión pública y privada que se realiza mediante medidas estructurales y no estructurales, se puede lograr el aumento de la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.

Finalmente, la cuarta prioridad es aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor”, en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. Al respecto, se deben adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces en todos los niveles.

Por otra parte, es pertinente señalar que, aun no se establecen indicadores específicos para medir el proceso de avance de dichas prioridades. Sin embargo, el MAS propone una serie de acciones que se deben llevar a cabo tanto a nivel nacional y local, como a nivel mundial que se sintetizan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5.-Prioridades de acción del MAS (acciones a emprender)**

	A nivel nacional y local	A nivel mundial
<b>Comprender el riesgo de desastres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fomentar recopilación, análisis, la gestión y el uso de datos pertinentes e información práctica y garantizar su difusión</li> <li>-Elaborar, actualizar y difundir información sobre el RD.</li> <li>-Evaluar, registrar, compartir y dar a conocer al público las pérdidas causadas por desastres.</li> <li>-Promover el acceso en tiempo real de datos fiables</li> <li>-Impartir conocimientos a los funcionarios públicos a todos los niveles, la sociedad civil, voluntarios y sector privado.</li> <li>-Promover el diálogo y la cooperación entre comunidades científica y tecnológica y los encargados de formular políticas.</li> <li>-Velar por qué se aprovechen las prácticas tradicionales, indígenas y locales.</li> <li>Promover la incorporación de los conocimientos sobre la RRD en la educación académica y no académica y en la formación profesional.</li> <li>Implicación de organizaciones comunitarias y ONG'S en la difusión de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollar y difundir metodologías y herramientas de base científica que permitan registrar la evaluación de los desastres.</li> <li>-Promover realización de estudios sobre el riesgo de desastres debidos a amenazas múltiples.</li> <li>-Realizar mapas regionales sobre los RD</li> <li>-Promover iniciativas comunes en alianza con la comunidad científica y tecnológica, el sector académico y privado.</li> <li>-Apoyar creación de sistemas para el intercambio de información sobre buenas prácticas, tecnologías rentables y fáciles de usar para la RRD.</li> <li>-Preparar campañas mundiales y regionales para la sensibilización sobre la RRD.</li> <li>-Alentar la disponibilidad de materiales patentados y protegidos por derecho de autor.</li> </ul>
<b>Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aplicar estrategias y planes nacionales y locales de RRD con calendarios de ejecución, metas e indicadores.</li> <li>-Realizar evaluación de la capacidad técnica, financiera y administrativa de GRD.</li> <li>-Elaborar y fortalecer mecanismos para el seguimiento, evaluación periódica y la comunicación pública de los avances de los planes.</li> <li>-Asignar funciones claras a los representantes comunitarios dentro de los procesos e instituciones de GRD y los procesos de adopción de decisiones al respecto.</li> <li>-Establecer y fortalecer foros de coordinación gubernamental a nivel nacional y local.</li> <li>-Facultar a las autoridades locales, por medios reguladores y financieros.</li> <li>-Formular políticas públicas destinadas a abordar cuestiones relacionadas con la prevención o traslado de zonas expuestas al riesgo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover creación de mecanismos y estrategias regionales y subregionales de cooperación y de evaluación de los RD.</li> <li>-Fomentar la colaboración entre mecanismos e instituciones mundiales en aras de la aplicación de instrumentos pertinentes para la RRD.</li> <li>-Participar en la Plataforma Mundial y plataformas regionales para la RRD.</li> <li>-Promover cooperación transfronteriza para facilitar políticas y la planificación con miras a la aplicación de enfoques ecosistémicos.</li> <li>-Promover aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas e información</li> </ul>
<b>Invertir en la RRD para la resiliencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Asignar recursos para estrategias, políticas, planes, leyes y reglamentos para la RRD en todos los sectores</li> <li>-Promover mecanismos para transferencia y seguros del riesgo de desastres, distribución y retención de riesgos y protección financiera.</li> <li>-Potenciar las inversiones públicas y privadas para la resiliencia a los desastres.</li> <li>-Promover la resiliencia al riesgo de desastres de los lugares de trabajo y sistemas sanitarios nacionales, así como en las operaciones comerciales.</li> <li>-Incorporación de las evaluaciones del riesgo en la elaboración y aplicación de políticas territoriales.</li> <li>-Revisión de códigos y normas de edificación y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción existentes.</li> <li>-Alentar la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres.</li> <li>-Reforzar el uso y la ordenación sostenibles de los ecosistemas.</li> <li>-Reforzar la protección de los medios de vida y los bienes de producción.</li> <li>-Promover e integrar enfoques de GRD en toda la industria del turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover la coherencia en todos los sistemas, sectores y organizaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y con la reducción del riesgo de desastres en sus políticas, planes, programas y procesos.</li> <li>-Promover la cooperación entre las entidades y redes académicas, científicas y de investigación y el sector privado</li> <li>-Coordinar esfuerzos entre instituciones financieras mundiales y regionales para que realicen evaluaciones sobre efectos económicos y sociales de los desastres.</li> <li>-Promover la colaboración para proteger los bienes de producción.</li> <li>-Promover y apoyar el desarrollo de redes de protección social.</li> <li>-Reforzar acciones destinadas a erradicar el hambre y la pobreza mediante la RRD.</li> <li>-Promover y apoyar la colaboración entre los actores públicos y privados pertinentes para aumentar la resiliencia de las empresas a los desastres.</li> </ul>
<b>Aumentar la preparación para casos de desastre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Preparar y actualizar los planes, políticas y programas de preparación y contingencia en caso de desastres con la participación de instituciones pertinentes.</li> <li>-Desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas múltiples.</li> <li>-Capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los trabajadores voluntarios en la respuesta a los desastres.</li> <li>-Asegurar la continuidad de las operaciones y la planificación en la fase post- desastre.</li> <li>-Promover la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres, así como la cooperación de instituciones y actores en la reconstrucción después de los desastres.</li> <li>-Trasladar las instalaciones e infraestructuras públicas a lugares situados fuera de las zonas de riesgo.</li> <li>-Reforzar la capacidad de las autoridades locales para evacuar a personas que vivan en zonas de riesgo.</li> <li>-Establecer una base de datos sobre la mortalidad causada por los desastres.</li> <li>-Reforzar los planes de recuperación para prestar servicios de apoyo psicosocial</li> <li>-Examinar y reforzar las leyes y procedimientos nacionales sobre cooperación internacional, sobre la base de las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollar y fortalecer enfoques regionales y mecanismos operacionales coordinados a fin de prepararse para los desastres.</li> <li>-Promover el desarrollo de mecanismos regionales eficaces de alerta temprana sobre amenazas múltiples.</li> <li>-Reforzar los mecanismos internacionales para el intercambio de experiencias y aprendizaje entre los países y actores pertinentes.</li> <li>-Reforzar y aplicar mecanismos mundiales sobre asuntos hidrometeorológicos.</li> <li>-Apoyar la cooperación regional destinada a abordar la preparación para casos de desastre.</li> <li>-Promover protocolos regionales para facilitar el intercambio de capacidades y recursos para la respuesta durante y después de los desastres.</li> <li>-Capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los voluntarios en la respuesta a los desastres.</li> </ul>

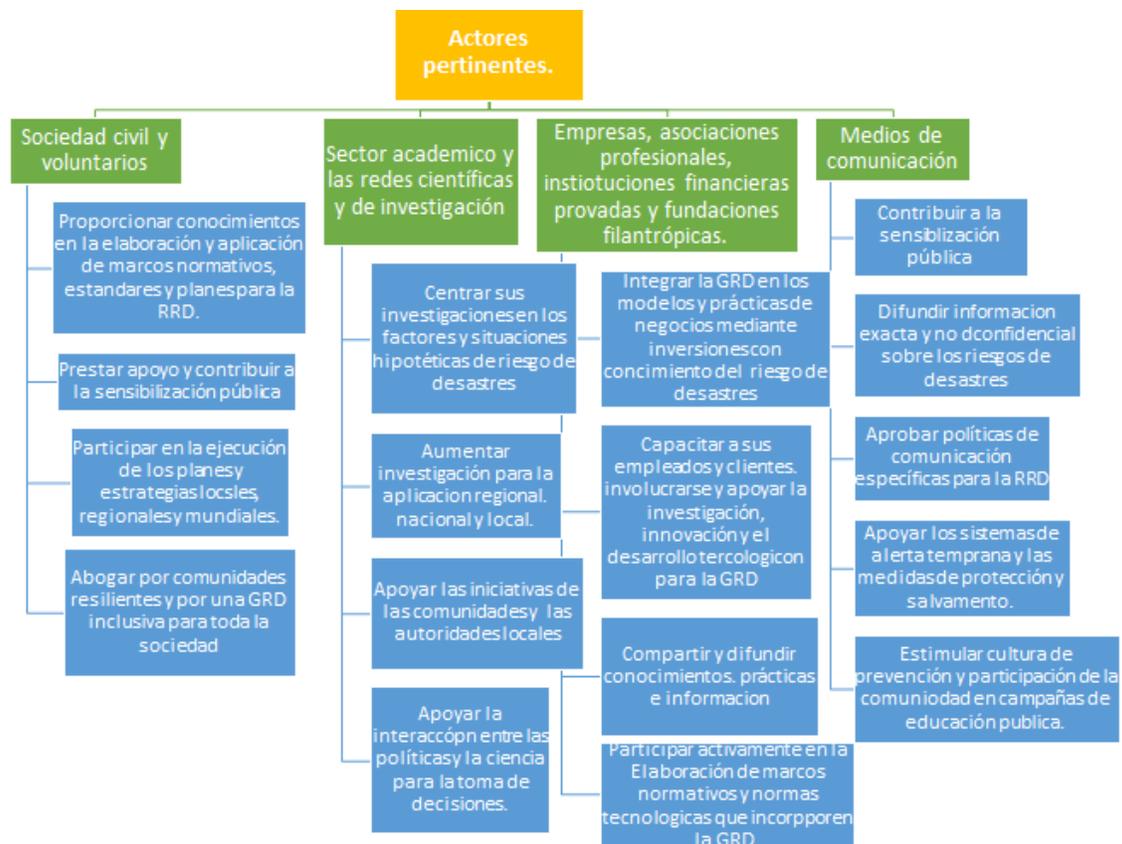
Fuente: Elaboración propia con información del Marco de Acción de Sendai (2015)

*Partes involucradas*

Tal como se enfatiza en el MAH, el MAS también resalta la responsabilidad que tienen los Estados en reducir el riesgo de desastres, pero también señala que dicha responsabilidad es compartida con otros actores pertinentes. Los actores no estatales son de gran apoyo en la aplicación del MAS, su compromiso, buena voluntad, conocimiento, experiencia y recursos son fundamentales para que se alcance un progreso en materia de RRD.

Al Estado, si bien, le corresponde realizar las tareas debidamente señaladas en el apartado anterior, también debe alentar a todos los demás actores pertinentes a actuar en consonancia con lo establecido por Sendai. En este sentido, a continuación, se presentan las principales funciones de dichos actores:

Figura 2.- MAS: actores pertinentes



Fuente: elaboración propia con información del Marco de Sendai (2015)

Al respecto, es importante detenernos en la cuestión de la gestión del riesgo inclusiva pues con ese término se pretende que todos los grupos sociales participen activamente en la reducción de los riesgos de desastres. Sobre esta misma línea, se menciona que la participación de las mujeres es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastre, así como para poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo con perspectiva de género; en tanto, los niños en su carácter de agentes de cambio deben ser provistos del espacio para que contribuyan a la reducción del riesgo.

Las personas con discapacidad también son actores importantes pues son fundamentales para evaluar el riesgo de desastres y para diseñar y poner en práctica planes adaptados a requisitos específico. De igual forma, se encuentran las personas de tercera edad quienes poseen conocimientos, aptitudes y sabiduría que deben ser tomados en cuenta en el diseño de las políticas, planes y mecanismos para la reducción del riesgo de desastres.

Aunado a dichos grupos, también los pueblos indígenas y los migrantes son importantes pues proveen conocimientos tradicionales, experiencias y capacidades que pueden ser utilizados en el diseño y la aplicación de medidas de reducción del riesgo de desastres. Empero, como se ha hecho hincapié en diversas ocasiones, también es necesario el apoyo de organizaciones internacionales para la óptima aplicación del MAS.

Dentro del vasto universo de instituciones internacionales que juegan algún papel en la reducción del riesgo, es pertinente señalar las más importantes y/o que desempeñan funciones cruciales en este ámbito. En primera instancia se encuentran las entidades del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los fondos y programas y los organismos especializados; mismos que tienen el deber de promover el uso óptimo de los recursos y apoyar a los países en desarrollo que lo soliciten en la aplicación del MAS.

De manera particular, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres deberá ser la principal encargada de apoyar la aplicación, seguimiento y la revisión del MAS, algunas de sus funciones primordiales son: 1.-preparación de exámenes periódicos sobre los progresos realizados; 2.- apoyo a elaboración de indicadores y mecanismos de seguimiento coherentes con otros mecanismos pertinentes para el desarrollo sostenible y el cambio climático; 3.- actualización del sistema existente de seguimiento de la aplicación del MAS basado en la web; 4.- participación activa en la labor del Grupo Interinstitucional y de expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo sustentable; 5.- elaboración de orientaciones prácticas con base

empírica para la empírica; 6.-fortalecimiento de una cultura de prevención entre los actores pertinentes; 7.- convocar a la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y apoyo a la organización de plataformas regionales; 8.- apoyo a los países para que se elaboren planes nacionales y el seguimiento de las tendencias y los modelos de riesgos de desastres, pérdidas y repercusiones; 9.-revisión del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia y; 10.- actualización de la publicación titulada: “2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”

En segundo lugar, se encuentran las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, los cuales deben proporcionar apoyo financiero y préstamos para la reducción integrada del riesgo de desastres de los países en desarrollo. En este mismo orden de ideas, otros órganos y mecanismos regionales como la Unión Interparlamentaria tienen el deber de apoyar la reducción del riesgo de desastres y fortalecer los marcos jurídicos nacionales. Sobre esta misma línea, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y otros órganos pertinentes de los gobiernos locales deben participar en la cooperación y aprendizaje mutuos entre los gobiernos locales para la reducción del riesgo.

Por otra parte, es menester hacer hincapié en que todavía no existe algún documento o programa permita establecer valores para los alcances de la implementación del MAS dado que la celebración de la Plataforma Mundial para la reducción del riesgo de desastres apenas se realizó en fechas recientes. No obstante, es menester señalar que en el Continente americano ya existe un Plan de Acción Regional (PAR), para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas, mismo que fue propuesto en la Primera Reunión Ministerial y de Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del MAS para la RRD 2015-2030 en las Américas que se celebró en Paraguay el 9 de junio de 2016.

El presente Plan de Acción Regional (PAR) debe servir como documento fundacional, no jurídicamente vinculante, que identifica prácticas y procesos para fomentar la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) 2015-2030 entre las Américas. Señala un paso evolutivo hacia un enfoque regional coordinado para respaldar los países en sus esfuerzos por crear capacidad de resiliencia en las comunidades y reducir el riesgo de desastres y los impactos. El PAR contribuye a

impulsar la implementación del Marco de Sendai en las Américas mediante la identificación de iniciativas regionales que contribuyen a un o más de las Acciones de Sendai a uno o más de los Indicadores de Sendai. (UNISDR-Las Américas, 2016, p.1)

Las iniciativas presentadas son producto de consensos entre los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil, los voluntarios y otros actores pertinentes. Las acciones a realizar que el PAR plantea van en concordancia con las prioridades de acción del MAS:

<b>Cuadro 6.- Iniciativas regionales y actividades sugeridas por el PAR</b>		
<b>Prioridades de acción</b>	<b>Iniciativas regionales</b>	<b>Actividades sugeridas</b>
<b>1.- Comprende el riesgo de desastre</b>	Fortalecer sistemas de información	Apoyo a iniciativas para sistemas de riesgos múltiples Representación cartográfica Conocimientos tradicionales Metodologías para calcular pérdidas.
	Fortalecer monitoreo y registro de riesgos potenciales	Mantenimiento de registros históricos de desastre
	Fortalecer sistemas y mecanismos para que las regiones puedan compartir orientación, mejores prácticas y metodologías.	Libre acceso a datos
	Promover estudios integrales sobre riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples	Proyecciones de cambio climático Identificación de prioridades de investigación en el ámbito regional
	Promover implementación de programas de educación y uso de la información sobre el riesgo de desastres	Trabajar con medios de comunicación para que el riesgo de desastres se entienda en todos los niveles de la sociedad.
	Fortalecer diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos.	Intercambio de información entre todos los actores pertinentes.
<b>2.- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo</b>	Fortalecer las estrategias para la gestión, la gobernanza y los mecanismos del riesgo de desastres.	Evaluar dichas estrategias a los niveles adecuados
	Mejorar los programas de creación de capacidad y la cooperación sobre la gestión y gobernanza.	
	Fomentar intercambios multisectoriales	Intercambio de ejemplos y mejores prácticas para integrar acciones en todas las áreas de RRD.
<b>3.- Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia</b>	Fomentar estudios regionales sobre mejores prácticas con respecto a instrumentos financieros para la transferencia y GRD.	
	Mejorar y movilizar la inversión en RRD	Movilizar la inversión mediante fuentes y fondos como alianzas y organismos multilaterales.
	Fomentar intercambio de mejores prácticas sobre la continuidad de los servicios esenciales	
<b>4.- Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción</b>	Fortalecer la coordinación, colaboración y participación de los actores en la preparación, respuesta y recuperación ante desastres.	
	Fomentar intercambio de los conocimientos sobre la recuperación post-desastre	Incorporar el principio de “reconstruir mejor” para proteger las comunidades y sus medios de subsistencia.
	Fortalecer intercambio de conocimientos y de experimentación sobre los planes de desarrollo urbano y rural.	Mejorar herramientas de planificación como los códigos de edificación y planes maestros.
	Compartir las mejores prácticas y estrategias para mejorar los sistemas integrados de alerta temprana de amenazas múltiples.	Explorar medios de establecer vínculos entre los organismos científicos y técnicos, las comunidades y encargados de tomar decisiones.

Fuente: Elaboración propia con datos del PAR, UNISDR-Las Américas, 2016.

EL PAR fue aprobado por los Jefes de Estado y Ministros en la Declaración de Montreal que surgió en el Marco de la Quinta sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, efectuado en Canadá en el mes de marzo de 2017. Lo anterior nos permite vislumbrar un panorama prometedor para el MAS, puesto que, en la región ya existen avances importantes para su implementación. Sin embargo, será necesario esperar los resultados de la Plataforma Mundial para homologar las iniciativas de acción presentadas en América de modo que, se puedan poner en práctica y en determinado tiempo se pueda realizar una evaluación lo más veraz y objetiva posible.

### **2.3 Influencia de los Marcos de Acción en el desarrollo institucional mundial**

La temática de la gestión y reducción del riesgo de desastres está cada vez más presente en las agendas nacionales y se ha estado incorporando también como una de las principales tareas de algunos organismos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. El tema ha acaparado la esfera social, política y económica; por tanto, ha surgido un interés en la creación de programas y desarrollo de mecanismos que involucren la r.r.d., mismos que se aplican de acuerdo a las legislaciones nacionales y/o los principios rectores de las instituciones.

Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, son los instrumentos por excelencia en la materia y, por tanto, son los que guían el régimen de la g.r.d. En este sentido, es que algunos actores e instituciones han rescatado la esencia de dichos marcos de acción para adaptarlos de conformidad con sus estatutos, principios y capacidades. Sobre esta misma línea, resulta menester describir cómo ha sido adaptado el régimen de la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo institucional de algunos organismos.

*El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, aborda en su Plan Estratégico (2014-2017) *Cambiando el mundo*, un enfoque de reducción del riesgo de desastre en el que se prioriza la construcción de la resiliencia que abarca la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante los desastres. Asimismo, en el documento *¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?*, se afirma que ha prestado apoyo a los gobiernos para que establezcan una base institucional y legal sólida en materia de la gestión del riesgo de desastre:

El PNUD presta asistencia técnica para 1) el establecimiento o la revisión de los marcos de política pública, jurídicos y normativos de la gestión del riesgo de desastres, y su transversalización; 2) los procedimientos de aplicación de incentivos basados en la legislación y políticas de gestión del riesgo de desastres; y 3) la preparación de planes de acción para incorporar la gestión del riesgo de desastres en los procesos de desarrollo. En la región se han apoyado iniciativas en: Costa Rica, Cuba, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. (2014, p.7)

De igual manera, se sostiene que ha implementado programas de capacitación práctica en temas como la construcción de vivienda e infraestructura, medios de vida y creación de sistemas de alerta temprana. Entre algunas de las aportaciones más importantes del PNUD son: el apoyo para la aprobación de la Política de Estado de Gestión del Riesgo con enfoque de género y revisión de la Ley del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo (SINAGER) en Honduras, el apoyo para la aprobación del Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en República Dominicana y el fortalecimiento de las capacidades de gestión del riesgo de desastres del Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil en Brasil.

Asimismo, el PNUD busca el fortalecimiento de procesos de recuperación post desastres por lo que, brinda apoyo técnico para la formulación y ejecución de programas de recuperación. Como ejemplos de este compromiso se encuentran: su apoyo a la recuperación de Haití tras el terremoto, apoyo en la recuperación de Cuba tras el paso del huracán Sandy y su trabajo en conjunto con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) en este ámbito.

Por otra parte, el PNUD trabaja en pro de la incorporación del enfoque de género en la GRD, argumenta que:

Las desigualdades económicas y sociales hacen que las mujeres tengan menos activos y medios, lo que aumenta su vulnerabilidad a las amenazas; aunque, en contraposición, han desarrollado una serie de capacidades familiares y organizativas que contribuyen al desarrollo de la comunidad. Para entender los riesgos, es indispensable incorporar

consideraciones de género en los análisis de vulnerabilidades y capacidades comunitarias. (2014, p.16)

También considera prioritario la implementación de acciones que promuevan la cooperación sur-sur, Busca la creación de espacios de intercambio con el objetivo de consolidar, sistematizar y difundir conocimientos, aprendizajes y experiencias para dar continuación a los procesos de desarrollo de capacidades locales en GRD; “Con este objetivo se ha formado una Comunidad de Práctica (CoP) Regional integrada por los puntos focales de Gestión del Riesgo de Desastres del PNUD de cada uno de los países de la región. (...)” (2014, p.17)

*La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)* es un organismo operacional de la ONU que apoya a sus asociados en la ejecución de sus proyectos humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz en todo el mundo; dicho organismo ha desarrollado una estrategia de reducción del riesgo de desastres para la resiliencia (DRR4R) en concordancia con los principios del MAS, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Cumbre Humanitaria Mundial. La UNOPS concibe a la DRR4R como una filosofía de gestión de riesgos que tiene como objetivo influir en la política, la planificación y las actividades a todos los niveles para mejorar las probabilidades de que los resultados de los proyectos y programas sean más sostenibles y resilientes.

En este sentido, la DRR4R es aplicable en dos dimensiones: interna y externa a UNOPS. La dimensión interna se refiere a que la estrategia actúa a nivel organizacional mediante la sensibilización y adaptación de la organización para integrar la RRD dentro de las actividades principales a todos los niveles. En tanto la dimensión externa puede a su vez dividirse en dos, por un lado, la DRR4R busca actuar a nivel interinstitucional como organismo comprometido con las iniciativas de la ONU en materia de RRD; y por otro, a nivel nacional pretende fungir como asociado que pueda contribuir a los objetivos nacionales en materia de sostenibilidad y resiliencia.

Por otro lado, *la Organización Meteorológica Mundial (OMM)*, es una de las organizaciones que han armonizado sus funciones con el Marco de Acción de Sendai, lo anterior se materializa en su plan de reducción de riesgos de desastre promulgado el 3 de junio de 2016 cuyo objetivo es “mejorar la creación, la prestación y la utilización de los servicios meteorológicos, hidrológicos y climáticos en materia de reducción de riesgos de desastres” (p.21).

En consonancia con lo anterior, la OMM ha adaptado las acciones a emprender con las prioridades de MAS. En aras de comprender el riesgo de desastres, -prioridad uno-, el 17° Congreso

Meteorológico Mundial decidió normalizar la información sobre los peligros meteorológicos, hidrológicos, climáticos espacimeteorológicos y medioambientales conexos para la evaluación de pérdidas y daños; de igual manera decidió establecer identificadores para la catalogación de los fenómenos. Con respecto a la segunda prioridad que tiene que ver con el fortalecimiento de la gobernanza, la OMM insta a los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales (SMHN) a que participen activamente en la gestión del riesgo de desastre mediante la participación en foros nacionales, regionales y mundiales.

Sobre la inversión en la reducción del riesgo, que es la tercera prioridad, ésta se aplica en el caso de los SMHN en la modernización, integración y el desarrollo de las capacidades básicas tales como las observaciones, los datos y los servicios operativos meteorológicos, climáticos e hidrológicos para fundamentar las medidas de reducción del riesgo. y, las investigaciones sobre los fenómenos meteorológicos y climáticos de efectos devastadores. Se hace necesario velar por que las inversiones se materialicen en tecnologías de la información y telecomunicaciones.

En cuanto a la relación con la cuarta prioridad que tiene que ver con el principio de “reconstruir mejor” con el Plan de la OMM, se afirma que se centra en el respaldo de los cuatro componentes de los sistemas de alerta temprana multirriesgos que se promueve: 1.- los análisis y las evaluaciones de los riesgos específicos; 2.- la detección, el seguimiento, el análisis y la predicción de los peligros; 3.- la difusión de avisos oportunos, exactos, prácticos e inclusivos de fuentes autorizadas y; 4.- la capacidad de preparación y respuesta. Se afirma que entre algunas actividades que se sugieren en apoyo a dicha prioridad se pueden señalar:

1.- especificar una muestra de las iniciativas respaldadas por la OMM y de nivel nacional que se centren en la creación de sistemas de alerta temprana

(multirriesgos) y elaborar un proyecto de prestación de servicios de sistemas de alerta temprana multirriesgos;

2.- determinar las posibles necesidades y elaborar y ejecutar proyectos piloto, en colaboración con organismos humanitarios locales o nacionales u otras

organizaciones de gestión de riesgos sectoriales, con la finalidad de lograr una colaboración y un intercambio de información meteorológica, hidrológica y climática pertinente para los

usuarios (por ejemplo, en el Proyecto de demostración de las predicciones de fenómenos meteorológicos extremos);

3.-aprovechar las oportunidades de aprendizaje detectadas, ya sea de la comunidad de la OMM o los asociados, para difundir información, crear capacidades, sensibilizar a las poblaciones y adoptar practicas destinadas a reducir los efectos de los peligros. (p.32)

Por otro lado, *la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, considera que los factores ambientales y climáticos inciden en la movilidad humana por lo que desde el año 2006 ha trabajado en pro de un enfoque sobre migración y medio ambiente. Sobre este mismo orden de ideas, la CSM como foro de diálogo regional ha desarrollado la Agenda 2010 en materia de migraciones en el contexto de desastres y cambio climático en cuya creación influyó directamente el MAS.

De igual forma, el MAS también tiene influencia directa en la creación del Plan de Acción 2016-2021: Sector Salud Resiliente de la *Organización Panamericana de Salud (OPS)*. Además del MAS, dicho plan también fue realizado sobre la base de otros documentos como el Plan Estratégico de RRD de la OPS y la Reforma de la Organización Mundial de la Salud para el trabajo en Brotes y Emergencias. En este sentido, la adaptación de las prioridades de acción del MAS, rige dicho plan:

<b>Cuadro 7.- Influencia del MAS en el Plan de Acción: Sector Salud Resiliente de la OPS</b>	
<b>Prioridades de acción</b>	<b>Líneas de acción</b>
<b>1.- Comprender el riesgo de desastres en el sector salud</b>	Desarrollo de un sistema regional integrado de información y/o Observatorio de Vigilancia de Desastres en Salud Promover concientización ciudadana Incorporar las Tecnologías de la Comunicación en Información (TIC's) en la Gestión de Riesgo de Desastres en Salud
<b>2.- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres en el sector salud</b>	Incorporar la Reducción del Riesgo de Desastres en el Sector Salud.
<b>3.- Invertir en la reducción del riesgo de desastres en salud para la resiliencia.</b>	Establecimientos de Salud Seguros y Resilientes. Hospitales Seguros, infraestructura vital nueva. Sistema de Salud Resiliente y RRD en Salud en el ámbito público y privado. Inclusión de Grupos Prioritarios de Atención Inclusión de personas con enfermedades crónicas y potencialmente mortales en el diseño de las políticas y planes de RRD.
<b>4. Aumentar la capacidad de los Estados Miembros en la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.</b>	Fortalecimiento de la capacidad de equipos de respuesta ante brotes y Emergencias Fomentar y consolidar los equipos de respuesta nacionales y regionales. Fortalecer los Centros de Operaciones de Emergencia de Salud (COE Salud) Establecimiento de centros de almacenamiento local y regional. Capacitación de personal de salud mediante el refuerzo de las capacidades técnicas y logísticas. Reforzamiento de planes de salud mental en emergencias y desastres.
Fuente: elaboración propia con información del Informe de la reunión regional de Coordinadores de Desastres en Salud, 2015.	

Otra institución que ha armonizado sus funciones en línea con el MAS, es la *Asociación para el medio ambiente y Reducción de riesgo de desastre (PEDRR)*, misma que funge como una alianza mundial entre agencias de Naciones Unidas, ONG's e institutos especializados. La Asociación proporciona conocimientos técnicos y científicos y aplica las mejores prácticas en enfoques que se basan en ecosistemas de la r.r.d, el objetivo que persigue es el de reunir conocimientos y abogar por el cambio en la política y mejores prácticas en manejo de ecosistemas para la r.r.d. y el cambio climático, basado en la ciencia y las experiencias de los profesionales.

Uno de los principales socios de esta Asociación es el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*, el cual de acuerdo a sus competencias trabaja para promover el ambiente como una solución de reducción de riesgo de desastres; consideran que un enfoque basado en ecosistemas, manejo de zonas costeras y gestión de áreas protegidas, permite reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia de las comunidades.

Asimismo, El MAS, es también uno de los documentos bases de la Estrategia de la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR por sus siglas en inglés) para el periodo 2016-2020. Dicha estrategia es guiada por ciertos principios: 1.- Comenzar a nivel local; 2.- Asociarse y colaborar; 3.- No dejar a nadie atrás; 4.- Movilizar recursos locales; 5.- Armonizar las distintas políticas y; 6.- Hacer responsables a las instituciones e individuos. La Estrategia de la GNDR, es guiada por 3 objetivos generales que, a su vez, persiguen ciertos resultados:

**Figura 3.- Objetivos y resultados previstos por la GNDR**



Fuente: elaboración propia con información de la Estrategia de la GNDR, 2016.

De igual forma, en apoyo a la ejecución del MAS, *La Alianza Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y Resiliencia en el Sector Educación* (GADRRRES por sus siglas en inglés) ha proclamado la Iniciativa Mundial para Escuelas Seguras 2015-2030. La Iniciativa Mundial para Escuelas Seguras 2015-2030 contribuirá al logro del resultado y objetivo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, específicamente con la meta global de “reducir considerablemente el riesgo de desastres para prevenir la interrupción de servicios básicos, así como los daños causados en las infraestructuras vitales que no permitan la garantía al derecho a la salud y a la educación, mejorando su nivel de resiliencia para el año 2030” (...) (GADRRRES, 2015, p.13). En dicha Iniciativa se considera que una escuela es segura en la medida que combina

tres elementos: instalaciones de aprendizaje seguras, preparativos y respuesta educativa a emergencias en las escuelas y educación en reducción del riesgo y resiliencia.

Por otra parte, *la Organización de Estados Americanos (OEA)* también actúa en persecución de la reducción del riesgo y los objetivos de los Marcos de Acción, y lo hace mediante la Red Interamericana de Mitigación de Desastres. Dicha Red surge de la necesidad de los miembros de la OEA a compartir e intercambiar información, conocimientos y experiencias en ese ámbito, así como de fortalecer las actividades de planificación y gestión de desastres que lleva a cabo la organización.

Además, nace con el propósito de proporcionar un mecanismo de coordinación de esfuerzos y fomento de la colaboración entre los países, organismos internacionales, donantes, instituciones financieras y entidades nacionales responsables de la coordinación de la gestión del riesgo de desastres; de igual forma busca respaldar el seguimiento y la implementación de las decisiones del Comité Interamericano sobre Reducción de Desastres Naturales (IACNDR) y del Plan Estratégico Interamericano para la Política sobre Reducción de Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta frente a Desastres (PEIA).

En este mismo orden de ideas, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, expresó en un discurso efectuado durante la sesión del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), su compromiso con la reducción del riesgo; al respecto señaló lo siguiente:

Conforme a sus mandatos, esta Secretaría General se propone continuar trabajando con la secretaría de la Estrategia Internacional y su Oficina Regional para las Américas en la consolidación de dicha plataforma, apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos hacia la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. En ese sentido, esta Secretaría General pone a disposición de los Estados y de la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, a la Red Interamericana de Mitigación de Desastres y sus herramientas, tanto los Encuentros Hemisféricos que con tanto éxito se han venido desarrollando –en algunos casos en colaboración con las Naciones Unidas, como las bases de datos en línea de buenas prácticas y la herramienta en línea para

informar sobre los avances prácticos en la implementación del Plan Interamericano de 2012.

(08 de abril de 2016, página web de la OEA)

Finalmente, la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*, también se ha comprometido con los objetivos de los Marcos de Acción y ha trabajado de acuerdo a sus competencias en pro de la RRD. Al respecto, la Directora, Irina Bokova enfatizó en su discurso con motivo del Día Internacional para la Reducción de los Desastres lo siguiente:

La UNESCO está actuando en todos los ámbitos, promoviendo la concienciación, la prevención y la preparación en relación con los riesgos, impulsando el aprendizaje y creando capacidad. Al actuar en la interfaz entre las ciencias naturales y sociales, la educación, la cultura y la comunicación, la UNESCO aspira a fortalecer la resiliencia de las sociedades mediante la alerta temprana, la creación de capacidad, el intercambio de conocimiento y la creación de redes, y el asesoramiento sobre políticas, colaborando con los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones de investigación, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y todos los actores clave (Bokova, 13 de octubre de 2016).

Es evidente entonces que el régimen de GRD, que se materializa en los Marcos de Acción, ha influido de manera directa en organismos, organizaciones, grupos de la sociedad civil, etc. ya que, lo han incorporado como parte de sus acciones prioritarias. La reducción del riesgo es un tema contemporáneo que está presente en la agenda internacional y en la que todos los actores pertinentes están trabajando para alcanzarla; es evidente entonces que a nivel mundial se ha desarrollado todo un entramado institucional en pro de reducir, mitigar y gestionar el riesgo de desastres.

## **CAPITULO 3. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS MARCOS DE ACCIÓN EN MÉXICO**

El objetivo del presente capítulo es analizar el proceso de implementación de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai en México; para dicho propósito, el capítulo se encuentra dividido en 4 apartados. En el primer apartado se describen las instituciones encargadas de la GRD en México, así como sus principales competencias mientras que, en el segundo apartado se analizan los principales resultados de la implementación del MAH en México, así como los alcances obtenidos en cada una de las prioridades de acción. En tanto, en el tercer apartado se analizan las acciones que se han realizado en pro de alcanzar los objetivos del MAS a dos años de su firma, es decir, los avances que se han tenido en su implementación. Finalmente, el último apartado es un análisis de la implementación práctica de ambos marcos de acción, un análisis que va más allá de la institucionalización de los mismos.

### **3.1 Instituciones encargadas de la GRD en México**

Como se ha mencionado anteriormente, el tema de los desastres naturales ha sido incorporado a la agenda internacional desde hace ya algunas décadas, pero ha cobrado mayor importancia en los últimos años; prueba de esto, es el amplio número de instancias, organismos e instituciones que se han sumado a las acciones en pro de la reducción del riesgo, así como las muchas publicaciones que se han hecho al respecto desde varias disciplinas. En este sentido, los países han incorporado la Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo con sus capacidades y recursos disponibles tal como lo ha hecho México. Por tanto, la idea central de este capítulo es que si bien, a nivel institucional, el país ha cumplido con lo establecido en los Marcos de Acción, en la práctica hay una disfuncionalidad de las instituciones, por ende, los estándares internacionales en materia de gestión del riesgo de desastres no se pueden alcanzar.

A pesar de que a nivel internacional se ha llegado al consenso de que las acciones preventivas deben ser prioritarias a la hora de elaborar planes de desarrollo y de asentamientos humanos, en México, las acciones reactivas priman sobre las preventivas. El país se ha estancado en la posición tradicionalista de reconstruir después de la ocurrencia de un desastre, en lugar de prevenirlo.

Como problemática nacional, los desastres acapararon la agenda hace apenas tres décadas cuando ocurrió el devastador sismo de 1985; fue en ese momento cuando las autoridades se percataron de su incapacidad para manejar las terribles secuelas del desastre. Como consecuencia surgió la necesidad de crear una institución que velara por la protección civil, es así que nace el Sistema Nacional de Protección Civil -en adelante SINAPROC-, cabe mencionar que dicha instancia surgió con competencias muy limitadas, dirigía prácticamente todos sus esfuerzos a la reconstrucción de los daños ex post.

Fue apenas en el año 2000 que la institución adquirió una base legal; actualmente el SINAPROC funge como la instancia encargada de gestionar el riesgo en México. A medida que pasan los años, el sistema se ha vuelto más completo y ha integrado mecanismos que actúan en cada una de las fases de la gestión del riesgo; lo más importantes son el Centro Nacional de Prevención de Desastres – en adelante CENAPRED-, encargado de las cuestiones científicas-técnicas y, el Fondo de Desastres Naturales -en adelante FONDEN-, que es el elemento financiero del sistema. México es un país líder en el diseño y aplicación de instrumentos financieros de prevención y atención de los desastres; sin embargo, su eficiencia se ve mermada por los procesos burocráticos que encierran dichos financiamientos.

Por otra parte, en cuanto a los alcances de la implementación del MAH, es evidente que no hubo un cumplimiento real de los objetivos. De acuerdo con los informes publicados bienalmente por el gobierno mexicano, se alcanzó un promedio de nivel 4 de 5 en los indicadores; lo que a simple vista hiciera parecer que se cumplió con los objetivos, aunque en un análisis más profundo, en la práctica se evidencia lo contrario.

Por lo que a la implementación del MAS respecta, se han logrado pocos avances en el país, en realidad, no se ha podido avanzar en materia de gestión del riesgo de desastre más allá de la creación de instituciones; incluso el marco normativo se encuentra desfasado. Fue a finales de mayo de 2017 cuando apenas se empezó a hablar de buscar estrategias para la implementación del MAS a nivel mundial, esto sucedió durante la celebración de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres.

En la práctica el único logro del MAH es la reducción considerable de pérdidas humanas, pero no sucede lo mismo en el ámbito económico en el que cada vez se experimentan más pérdidas. La iniciativa de creación de ciudades resilientes resultó un fracaso, en gran medida por la falta de sentido de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno; a decir verdad, en México el concepto de resiliencia apenas está siendo colocado en las agendas de los tomadores de decisiones.

En general, el Régimen de la G.R.D. en México se implementa de una forma muy superficial, se busca cumplir con los objetivos mediante la realización de acciones aisladas debido a que, no se promueve un marco de gobernanza eficiente y una homologación verdadera de las responsabilidades en los tres órdenes de gobierno. Por tanto, no se pueden reducir los impactos negativos de los desastres si antes no existe una gestión adecuada de los riesgos y las vulnerabilidades.

Para argumentar todo lo anterior, es menester señalar que, en un principio lo que parecía urgente era cómo enfrentar el desastre de modo que, las acciones se canalizaron casi de manera exclusiva a la reconstrucción; sin embargo, a medida que pasaron los años los países se dieron cuenta que los desastres generaban cuantiosas pérdidas no sólo en términos monetarios sino también en infraestructura, pero principalmente, en vidas humanas. A raíz de esto, se empezó a forjar un enfoque multidisciplinario y dirigido primordialmente a la prevención del desastre. Fue gracias a los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai que se pudo concretar un enfoque integral en materia de reducción del riesgo que no solo buscara la prevención y la respuesta ante los desastres, sino que, se generara resiliencia en aquellos lugares que sufrieran algún tipo de desastres.

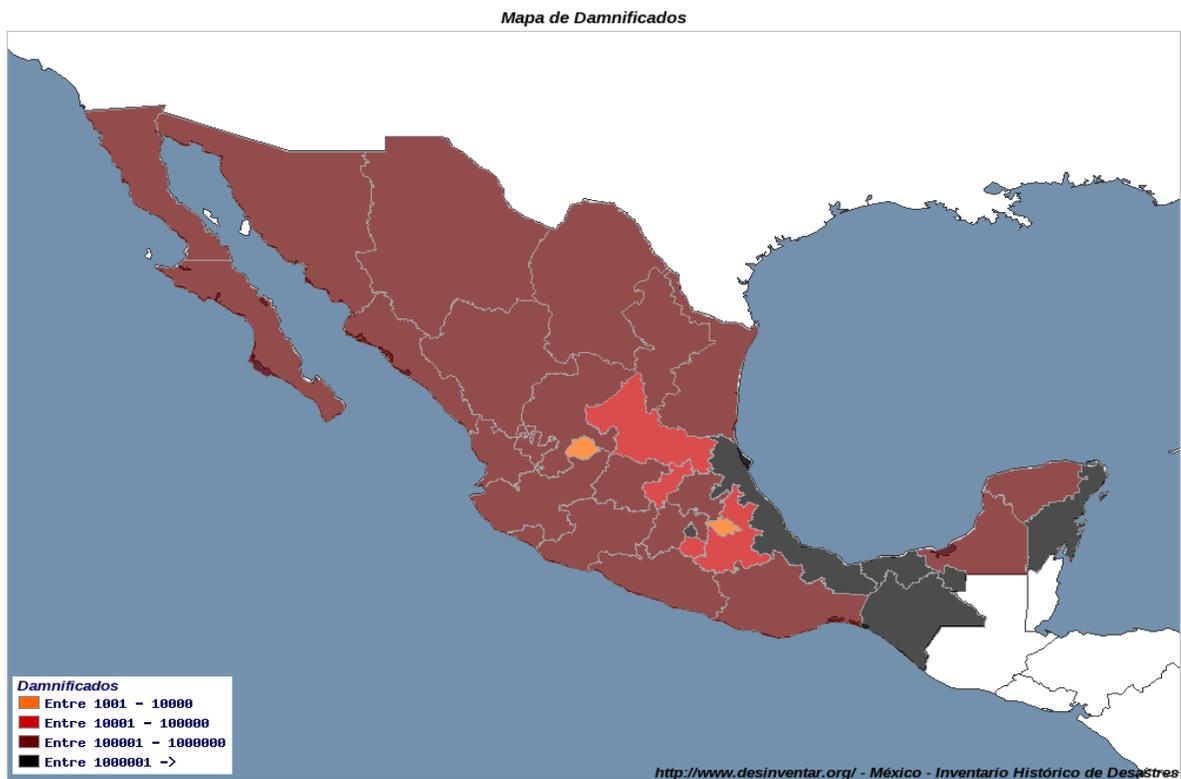
En las Conferencias Mundiales de Reducción del Riesgo de Desastres, México estuvo presente y con la firma de los Marcos de Acción, se comprometió a perseguir los objetivos de dichos instrumentos. México no es ajeno a la problemática de los desastres, ya de por sí la ubicación geográfica del país representa un factor de riesgo; dado que, es un país propenso a la ocurrencia de sismos, deslaves, huracanes, entre otros. Aunado a esto, los planes de ordenamiento urbano no se encuentran bien realizados, el índice de desarrollo humano es bajo y no existe una verdadera cultura de prevención en materia de desastres.

Los devastadores efectos de estos eventos se magnifican por una elevada vulnerabilidad de la sociedad y la economía que se deriva de un conjunto de factores. Entre otros, la inexistente planeación, prevención y mitigación a nivel de las regiones o zonas vulnerables, la falta de medidas que induzcan a una localización más segura de los asentamientos humanos, el manejo insuficiente

de las cuencas hidrográficas, el deterioro ambiental, la marginación y la escasa operación de sistemas de alerta temprana. (Mansilla, 2008, p.4).

Con datos del sistema de inventario de efectos de desastres de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, se estima que tan solo de 1970 al 2013 murieron en México alrededor de 48,612; que 3,671,229 viviendas resultaron afectadas de las cuales 477,720 fueron destruidas y que, aproximadamente los desastres afectaron 138,868,512 personas (DESINVENTAR,2017).

Figura 4.- Mapa del número de damnificados por entidad federativa (1970-2013)



Fuente: México- Inventario histórico de desastres 1970-2013, Desinventar.org

Por su parte, el CENAPRED publicó en su informe de Impacto Socioeconómico de los Desastres en México 2015, que en dicho año las pérdidas estimadas por desastres naturales y antrópicos ascendieron a 17,781.7 millones de pesos. También se afirma que, de dicha cantidad un 96.2% correspondió a daños ocasionados por fenómenos hidrometeorológicos. En cuanto a los decesos ocurridos durante 2015, se estima que 118 personas murieron como consecuencia de algún desastre ocasionado por un fenómeno natural (García, Méndez, Nava y Vázquez, 2016).

En este mismo orden de ideas, según la página web de la Alianza para la Reducción y Recuperación ante desastres, los desastres han representado para el país una pérdida de aproximadamente 50 mil millones de dólares en los últimos 30 años lo que lo ha llevado a ser el país con mayor pérdida económica por esta causa. Sobre esta misma línea, la Alianza por la r.r.d. en México, estima que ocurren alrededor de 4,500 eventos sísmicos anuales, que el 35% del territorio se encuentra expuesto a sequías intentas y que al menos el 25% del territorio, ha sido impactado por huracanes en los últimos 25 años.

En México, si bien en los últimos años se ha incrementado el interés por los desastres y sus efectos sobre la población, la solución a dicha problemática ha sido en más de un sentido tradicionalista al reducirse fundamentalmente a temas de preparativos y respuesta.

México ha sido, muy probablemente, el único país de América Latina que se ha resistido a encarar el debate acerca de las causas de los desastres y los factores que contribuyen a la construcción del riesgo y se ha mantenido muy lejos de asumir el término “gestión de riesgo de desastres” (o alguno equivalente) como una noción integral que asocia el tema del riesgo y los desastres con la problemática del desarrollo. (Mansilla, 2008, p.32)

En este sentido vale la pena señalar que, en México a pesar de los esfuerzos que se han realizado, las pérdidas económicas y en vidas humanas siguen siendo elevadas y en muchas ocasiones se debe a que las medidas adoptadas se limitan a la reconstrucción y no a la creación de ciudades resilientes.

El tema de los desastres es casi incipiente en el país; hasta principios de la década de los ochenta del siglo XX aún no se desarrollaba ningún tipo de institución que se encargara de ese rubro y esto se debía a que no se podía legislar o formular iniciativas sobre un ámbito que no era considerado como problema nacional. Tuvo que suceder un evento que dejara cuantiosas pérdidas materiales y humanas para que, los legisladores y los encargados de tomar decisiones emprendieran acciones al respecto.

Ante esto, la creación de políticas públicas de protección civil resultó urgente después del desastre ocurrido tras el sismo de septiembre de 1985 dado que, en ese momento ningún nivel de gobierno estaba listo para enfrentar las consecuencias y dar pronta respuesta a los daños ocasionados en infraestructura, pero sobre todo en pérdidas humanas que derivaron del sismo. Dicho sismo representó para México la experiencia más dolorosa de su historia, se hizo evidente

su incapacidad para solventar las necesidades de la población, muchos edificios fueron dañados y hubo múltiples pérdidas irreparables de vidas humanas en la ciudad de México. Con la dificultosa organización de un gobierno federal, rebasado en su competencia, se empieza a reorganizar y reconstruir la ciudad, formando comisiones, comités y subcomités para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil SINAPROC (Mirador, 10 de julio de 2011).

El entonces presidente, Miguel de la Madrid instaló en octubre de 1985 la Comisión Nacional de Reconstrucción que se planteó como objetivos: coordinar las acciones de asistencia a las poblaciones afectadas y establecer los mecanismos base, sistemas y organización para apoyar de mayor manera a la población frente a futuros desastres. Fue entonces en 1986 cuando se elaboraron las “Bases para la Implementación del Sistema Nacional de Protección Civil”.

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), un Sistema Nacional de Protección Civil (conocido desde entonces ya como SINAPROC) debía crearse para expresar la responsabilidad del Estado Mexicano y responder a los retos del desarrollo. Este sistema de políticas debía canalizar los esfuerzos del Gobierno y crear los medios para preservar la vida, bienes y servicios de la población contra las vicisitudes y riesgos y así contribuir al progreso de México. (Aragón-Durand, 2008, p.26)

El Decreto de 1986<sup>1</sup> mediante el cual se establecieron las bases del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), se planteó como objetivo proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre que sea provocado por agentes antrópicos o naturales, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza. Actualmente, el SINAPROC es el eje central de la política relacionada con la g.r.d en México, se concibe como un sistema de políticas públicas que vela por la protección civil y la prevención de los desastres en el país y cuyo objetivo es coordinar las acciones y las instituciones relacionadas con la prevención y atención de desastres.

Asimismo, en 1986 se estableció que la instrumentación se debería llevar a cabo en tres etapas: 1.- de conceptualización y planeación, representada por los decretos presidenciales sobre la materia; 2.- de organización y programación conformada por la creación de los órganos

---

<sup>1</sup> Decreto del 06 de mayo de 1986. Consultar <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/977.pdf>

operativos de la protección civil y su marco normativo; y 3.- de puesta en marcha a nivel operativo y preventivo, mediante el diseño y programación de acciones ante la posibilidad de la ocurrencia de desastres.

En el artículo tercero del mencionado decreto, se establece que le corresponde a la Secretaría de Gobernación la coordinación de las acciones que en el ámbito de la Administración pública Federal deban realizarse para la adecuada y oportuna integración del Sistema Nacional de Protección Civil y su funcionamiento. Asimismo, en el artículo séptimo se establece que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, serían las encargadas de proveer los recursos financieros y presupuestables necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del Sistema.

Es menester también describir brevemente cómo se ha ido desarrollado el marco jurídico y legal del SINAPROC, cabe mencionar que el SINAPROC recibió soporte legal hasta el año 200 cuando se promulgó la primera Ley General de Protección civil que permitió la integración de acciones estatales y locales previamente solo concedidos a la federación. Dicha ley llevó a la creación del Manual de Organización y Operación del SINAPROC<sup>2</sup>, en el que, se reconocen aproximadamente 40 diversas instancias de coordinación del sistema<sup>3</sup>

Se reconocen 4 tipos de participación que permiten asumir obligaciones de colaboración solidaria entre las instancias integrantes del sistema: Coordinación Ejecutiva, Coordinación técnica, Apoyo técnico y corresponsabilidad; se le atribuyen a cada una de las instancias acciones específicas que deben emprender en materia de protección civil. Entre las que tienen mayor responsabilidad se encuentran: CONAGUA, SS, la SEDENA, la SEMAR, la SEDESOL, PEMEX, la SCT, la CFE, entre otros.

Por otra parte, la mencionada ley permitió también crear un enfoque proactivo más completo que integró no solo la atención de desastres sino también la alerta temprana y la prevención. En consonancia con lo anterior, el Programa Nacional de Protección civil (PNPC), 2001-2006<sup>4</sup> estableció como objetivos generales:

- i) Transformar el SINAPROC en un sistema preventivo, fortaleciendo la participación social y la mitigación de los desastres naturales y antropogénicos.

---

<sup>2</sup>Publicado el 23 de octubre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>3</sup>Véase anexo: matrices de participación

<sup>4</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2002.

ii)Articular las políticas y acciones de las secretarías, instituciones y organizaciones que integran el SINAPROC para prevenir y ayudar a las poblaciones afectadas en caso de emergencias.

iii)Desarrollar mecanismos para detectar y pronosticar peligros naturales y comunicar tal información a las poblaciones y al SINAPROC.

iv)Generar una cultura de la auto-protección y una actitud responsable por parte de las poblaciones expuestas a los fenómenos perturbadores. (Secretaría de Gobernación citado por Aragón-Durand,2008, p. 35).

Siguiendo la línea evolutiva en materia de protección civil, en el año 2008 se publicó el PNPC en el que se promovía un nuevo enfoque de Protección Civil; se planteó el manejo integral de Riesgos. Dicho enfoque, reconoce en los riesgos no sólo un producto de las manifestaciones de la naturaleza, sino también un fenómeno expuesto a factores institucionales, culturales, sociales, económicos y políticos que, en conjunto, crean condiciones de vulnerabilidad en la población desde la propia gestación de los desastres.

Por lo tanto, se reconoce que la generación de riesgos proviene de diversos factores que van desde la toma de decisiones políticas hasta la cultura de las comunidades.

En consecuencia, en 2012 se hizo una reestructuración a la política pública en protección civil en materia legislativa mediante la abrogación de la Ley General de Protección Civil del 2000 y la proclamación de una nueva Ley que integrara de manera formal el nuevo enfoque integral de riesgo mismo que es definido en el artículo 2 como:

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. (p.3)

La nueva ley permitió también la incorporación de elementos que no se preveían en su documento antecesor tales como la resiliencia, la importancia de los atlas de riesgo, el cambio climático como factor generador de desastres, la importancia de la identificación de riesgos, la importancia de contar con infraestructura adecuada, la consolidación de instrumentos financieros de riesgo, entre otros.

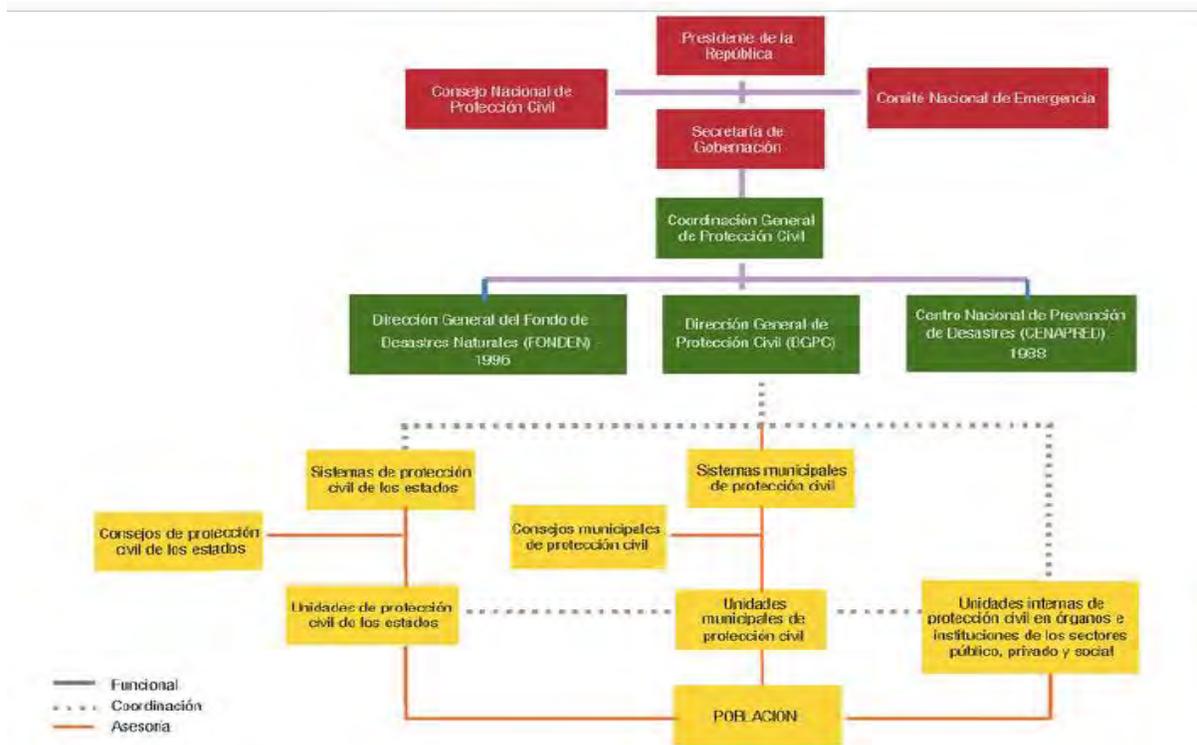
Al respecto, en el PNPC<sup>5</sup> (2014-2018) se establecen las metas que pretenden cumplirse en aras de llevar a la práctica el nuevo enfoque integral de riesgos: 1.-Contar con un sistema homologado y con certificación en materia de capacitación de protección civil; 2.-incrementar la capacidad del Sistema de Protección Civil para la consolidación de la cultura de la prevención y la autoprotección; 3.- Alcanzar un avance significativo en el uso de la ciencia y tecnología aplicadas al estudio sobre el origen y efectos de los fenómenos perturbadores para prevenir y mitigar el riesgo de desastres; 4.- Contar con una amplia infraestructura tecnológica y modernos sistemas digitales de información estandarizada que sirvan como instrumentos de apoyo para una eficaz gestión de procesos y de toma de decisiones. Es importante tener las bases sobre las cuales se han llevado a cabo la creación de políticas públicas en materia de protección civil dado que, nos permite entender su evolución legislativa pero además nos permite, identificar una serie de elementos que se han ido incorporando a los diversos programas nacionales de protección civil en persecución de compromisos adquiridos en el ámbito internacional.

Por otra parte, es pertinente e importante señalar que la estructura orgánica del SINAPROC se ha mantenido prácticamente invariable a través de los años. En el transcurso de los años posteriores al surgimiento del sistema, se crearon los órganos y las estructuras más importantes de lo que hoy conforman el SINAPROC.

---

<sup>5</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

**Figura 5.- Estructura orgánica del SINAPROC**



Fuente: OECD (2013) a partir de SEGOB (2006), Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación (23 de octubre de 2006).

A partir de la figura anterior, es posible identificar los principales elementos, instituciones e instrumentos del SINAPROC. Al respecto, en 1990 se decretó la creación del Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC) <sup>6</sup> como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil. Es importante señalar que se decretó también que el CNPC podía establecer por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de protección civil.

El CNCP tiene el deber de reunirse una vez al año para establecer las directrices para la aplicación de las políticas de protección civil en México; “el CNCP define los programas y las políticas transversales de protección civil en México y asegura el diálogo entre todos los interesados directos en la protección civil” (OECD, 2013, P. 70). Por su parte, la Coordinación General de Protección Civil es la encargada de la coordinación ejecutiva del sistema, ya que, se encarga de proponer las políticas y las estrategias de protección civil que deben seguir los tres

<sup>6</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación 11 de mayo de 1990

niveles de gobierno. Se compone de 3 elementos fundamentales: la Dirección General de Protección Civil, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y, la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales.

La Dirección General de Protección Civil es la responsable de la integración vertical con las unidades y los consejos de protección civil estatales (OECD, 2013). Por otra parte, dos años después del surgimiento del SINAPROC se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). La creación de dicha institución tiene 3 antecedentes: después del sismo de 1985 surgió la necesidad de crear una institución de Protección civil por lo que se crea el SINAPROC, por otra parte, Japón le ofreció ayuda al gobierno mexicano para mejorar los conocimientos que se tenían en relación a la prevención de desastres sísmicos y, además la UNAM impulsó a su personal más cualificado para que se dedicaran a investigar y desarrollar acciones en aras de prevenir desastres.

Finalmente, estas 3 aristas convergieron y dieron paso a que el 20 de septiembre de 1988 se creara el CENAPRED como un órgano subordinado a la Secretaría de gobernación. El CENAPRED surge como el órgano científico-técnico del SINAPROC, y con el objetivo de realizar actividades de investigación, capacitación, instrumentación y difusión sobre los fenómenos naturales y antropogénicos que puedan derivar en situaciones de desastre.

Asimismo, la CNPC se encarga del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) que funge como elemento financiero encargado de atender los efectos de desastres ocasionados por fenómenos naturales cuya magnitud supere la capacidad financiera de los Estados y dependencias para responder a los daños ocasionados. “(...) FONDEN fue originalmente establecido como un instrumento presupuestario a través del cual, fondos federales eran anualmente programados para financiar gastos en respuesta a emergencias por desastres. Desde entonces, el FONDEN ha evolucionado significativamente. (...)” (Hofliger et. al, 2012, p. 1).

El FONDEN fue creado en 1996 como un programa del gobierno federal para atender los efectos generados por desastres naturales, sin embargo, comenzó a operar hasta 1999 cuando se emitieron sus primeras reglas de operación. Al inicio, el Fondo solo estaba destinado para las actividades ex post del desastre, es decir, de reconstrucción y rehabilitación, principalmente de la infraestructura dañada.

Fue apenas a principios de los años 2000 cuando se comenzó a asignar recursos a las acciones preventivas, aunque cabe enfatizar que las acciones ex post siguen primando sobre las ex ante. “La ejecución de los recursos financieros de los 2 instrumentos del FONDEN (de reconstrucción y de prevención) se realizan a través del Fideicomiso FONDEN y del Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN), cuya institución fiduciaria en ambos casos es BANOBRAS, un banco de desarrollo del Gobierno de México.” (Hofliger et. al, 2012, p. 4). El FONDEN se integra por 3 instrumentos: El Fondo Revolvente FONDEN, el Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 del Presupuesto de egresos de la Federación y, el fideicomiso FONDEN.

Entrado el nuevo milenio, ya se vislumbra en el escenario internacional, la necesidad de transitar de un sistema reactivo ante los desastres a uno preventivo, es por eso que el sistema de protección civil decidió emprender acciones en pro de esta nueva visión. En este mismo orden de ideas, en 2004 entraron en operación dos instrumentos financieros de Prevención: el FOPREDEN y el FIPREDEN; en este sentido, en 2003 fue fundando el FOPREDEN en pro de fortalecer el incipiente cambio de paradigma del SINAPROC, el cual funge como el órgano mediante el cual el gobierno federal proporciona apoyo financiero a los estados y municipios para los programas de prevención.

Su objetivo es proporcionar recursos tanto a las dependencias y entidades de la administración pública federal como a las entidades federativas, destinados a la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales (Mansilla, 2008, p. 35).

El financiamiento que otorga dicho fondo es dirigido a tres áreas básicas: la identificación de riesgos, la mitigación del riesgo y la de fomento de la cultura de la prevención y la autoprotección.

**Figura 6.- FOPREDEN: Áreas básicas de financiamiento.**

Identificación de riesgos	Mitigación o reducción del riesgo	Fomento de la cultura de la prevención
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mejorar el conocimiento sobre amenazas y riesgos</li> <li>• diagnosticar grado de exposición a amenazas y vulnerabilidad</li> <li>• integrar atlas de riesgo</li> <li>• establecer infraestructura para bases de datos y sistemas de información.</li> <li>• estudiar el impacto destructivo de los fenómenos naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistemas de alerta temprana</li> <li>• infraestructura para reducción de vulnerabilidad</li> <li>• reubicación de poblaciones de alto riesgo.</li> <li>• investigación aplicada a desarrollo de tecnologías para la RRD.</li> <li>• desarrollo de normas, sistemas e infraestructura para mejorar la respuesta ante desastres</li> <li>• fortalecimiento y apoyo a centros regionales para la prevención de desastres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• producción y difusión de materiales sobre fenómenos y su impacto</li> <li>• desarrollo de tecnología para la capacitación y divulgación</li> <li>• realización de talleres comunitarios</li> <li>• campañas para la profesionalización y certificación de responsables en protección civil</li> <li>• creación de centros de capacitación teóricos-prácticos especializados en prevención de desastres y protección civil</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con información del Marco general de riesgo en México, Mansilla, 2008.

En consonancia con lo anterior, se encuentra el Fideicomiso 2068 Preventivo (FIPREDEN) cuya finalidad es autorizar recursos a instancias federales y estatales para realizar acciones preventivas no programadas, necesarias y urgentes. En este sentido, los diversos instrumentos del FONDEN actúan en momentos y situaciones diferentes. A continuación, se presenta la línea de tiempo que permite visualizar en qué momentos entra en acción cada uno de los instrumentos señalados:

**Figura 7.- Línea del tiempo: aplicación de instrumentos FONDEN**



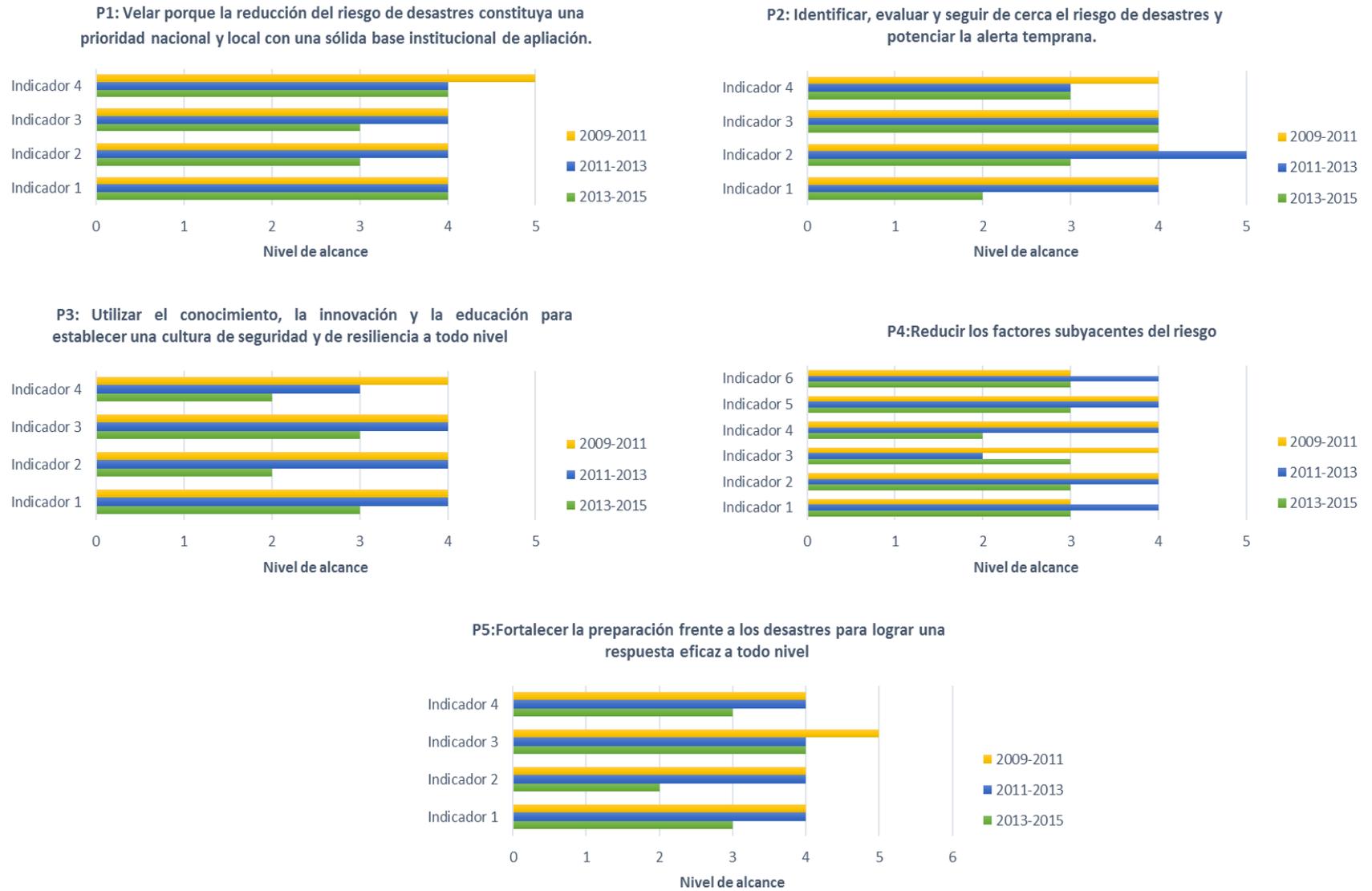
Fuente: Hofliger, r. (2010). FONDEN-SEGOB: Instrumentos financieros de prevención y atención de desastres naturales, p. 4.

Todo lo anterior, permite vislumbrar el entramado institucional que México ha desarrollado en materia de gestión del riesgo de desastres, muchas de dichas acciones se han llevado a cabo en el marco del cumplimiento de sus compromisos adquiridos tras su adhesión a los Marcos de Acción firmados en las Conferencias Mundiales sobre la Reducción de Riesgos de Desastres. En este sentido, vale la pena hacer un análisis de cómo se han ido implementando dichos instrumentos y cuáles han sido sus principales resultados.

### **3.2 Resultados de la implementación del Marco de Acción de Hyogo**

Desde 2009, fueron publicados informes nacionales bienales sobre el progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo en el que colaboraron distintas instancias de gobierno, así como la sociedad civil y el sector privado. Tomando en consideración los indicadores expuestos en el capítulo anterior y utilizando como medidas 5 niveles de alcance: 1.-muy bajo, 2.-bajo, 3.-medio, 4.-medio elevado y, 5.- alto; a continuación, se presentan de manera gráfica los resultados obtenidos en los 3 informes en cuanto a los niveles de alcance del cumplimiento de los indicadores propuestos para evaluar cada una de las 5 prioridades de acción:

Figura 8.- Niveles alcanzados en las prioridades del MAH.



Fuente: elaboración propia con información de los Informes Nacionales del progreso de implementación del Marco de Acción de Hyogo en México.

De manera general, en casi todos los indicadores se obtuvo un “avance” nivel 4, es decir, que se han alcanzado logros considerables, pero con limitaciones reconocidas aspectos clave, como los recursos financieros o las capacidades operativas. Por tanto, vale la pena destacar algunas de las principales acciones que permitieron a los especialistas, evaluar el nivel de avance en la implementación del MAH.

En cuanto a la prioridad uno, en los 3 periodos se dice que se tuvo un avance nivel 4 en el primer indicador, como sustento de eso, se asegura que la r.r.d se encuentra incluida en los planes de acción. En el ámbito normativo, en 2008 fue publicado en el DOF el PNPC 2008-2012 que integró un enfoque integral de riesgo, Asimismo, todas las entidades federativas cuentan con un Programa Estatal de Protección Civil que contempla la r.r.d.

Además, en 2012 quedó abrogada la LGPC promulgada en 2006 para dar paso a la nueva Ley General de Protección Civil en la que se adopta de manera formal el concepto de Gestión Integral de Riesgos como la herramienta clave para el diseño de las políticas públicas. A partir de dicha ley, se diseñó el PNPC 2014-2018 mediante la cual se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción del SINAPROC.

En 2013, el Presidente de la República, instruyó que se crearan y aplicaran 6 medidas de protección civil para dar una mejor atención a los desastres; dentro de las 6 medidas se encuentra el desarrollo de la estrategia “México Seguro Frente a Desastres” en la que cada dependencia de la Administración Pública Federal apoyará a mejorar la resiliencia y los servicios públicos ante situaciones catastróficas, mediante la cual cada instancia adquiere el compromiso de registrar, compartir información, verificar y mejorar los estándares mínimos de seguridad de la infraestructura de su sector.

Sobre los recursos dedicados a ejecutar acciones en todos los niveles, se consideran que hay avances significativos puesto que, existe una asignación específica para la reducción del riesgo de desastres, como evidencia es el presupuesto asignado al FONDEN. En cuanto al aseguramiento financiero en casos de desastre, el país ha sido reconocido como un líder mundial al ser de los primeros países en establecer un organismo dedicado exclusivamente a financiar programas federales de prevención y atención a los desastres. De hecho, en el presupuesto anual de egresos de la Federación, se deben incluir las previsiones para el FOPREDEN, el FONDEN y el FAPRAC.

Es menester señalar que el marco jurídico de la protección civil prevé la descentralización, es decir, cada orden de gobierno es responsable de la operación financiera y la efectividad de sus respectivos sistemas de protección civil; y aunque es deber de cada estado destinar recursos a la prevención y atención de los desastres, la SEGOB apoya con la promoción de la investigación científica y social.

Por otra parte, es importante hacer mención de que el SINAPROC funge como plataforma nacional y el foro multisectorial ideal para la reducción del riesgo de desastres, dado que, en él se encuentran integradas todas las dependencias de la administración pública federal, los sistemas de protección civil estatales y municipales, grupos de voluntarios, organizaciones civiles, sector privado, medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico. Por tanto, es un sistema abierto que no tiene un número específico de integrantes. Es importante también señalar que desde 2006 existe en el país, un Manual de Organización y Operación del SINAPROC en el que se especifican las funciones específicas de diversas instancias gubernamentales, así como los procesos que se deben seguir en cada una de las etapas de desastre -antes, durante y después-.

En lo que respecta a la prioridad número dos, la evidencia más palpable es que actualmente todas las entidades federativas cuentan con un Atlas de riesgo y, el Atlas de Riesgo Nacional se encuentra actualizado con información sobre peligro, vulnerabilidad y riesgo. Asimismo, se está avanzando en la evaluación de los planteles educativos públicos y de las redes hospitalarias para conocer el estado en el que se encuentra la infraestructura básica para la gestión del riesgo de desastres. Asimismo, se trabajó para que dichos Atlas de Riesgo estatales, se integren al Sistema de Análisis y Visualización de Escenarios de Riesgo (SAVER) que integra información sobre peligros, permite construcción de escenarios de modo que puedan relacionarse espacialmente con los sistemas expuestos.

La promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico para profundizar en el conocimiento de los riesgos y las amenazas está a cargo del CENAPRED; mismo que también desarrolla un informe sobre el impacto socioeconómico de los desastres en México que es publicado cada año. En aras de promover la alerta temprana, el CENAPRED actualiza constantemente el boletín hidrometeorológico, además el SINAPROC también actualiza periódicamente el Sistema de Alerta Temprana de Ciclones Tropicales. Desde el año 2010, se ha desarrollado en el país un complemento a los sistemas de alerta temprana denominado Sistema de

Vinculación y respuesta (SVRE), mismo que busca reducir la improvisación y mejorar el desempeño del Comité Nacional de Emergencias mediante la certificación de la calidad de los procedimientos de respuesta.

Por lo que a la cooperación internacional respecta, el país participa activamente en programas de apoyo trasfronterizo. Además, es partícipe de acciones de cooperación técnica y científica en el marco del Sistema de Coordinación Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres del Proyecto Mesoamérica. Es también un proveedor de ayuda humanitaria como lo hizo en Haití y Chile y, ha establecido lazos de cooperación con el Grupo Técnico Asesor para el establecimiento de un Dispositivo Simplificado Regional para la Atención de Emergencias y Contingencias derivadas de desastres; asimismo, es un participante activo de diversos foros relacionados a la gestión del riesgo de desastres y un aliado de diversas instituciones del sistema ONU.

Sobre la tercera prioridad de acción, se considera que en México existe un sistema nacional de información de desastres accesible al público, incluso se ha instrumentado una Biblioteca virtual del SINAPROC en el que se pueden encontrar los registros bibliográficos de todas las colecciones que conforman el acervo documental del CENAPRED. En este sentido, es importante resaltar que la mayoría de las instituciones del SINAPROC cuentan con sus propias páginas electrónicas. Incluso se cuenta con un micrositio que cuenta con materiales sobre la gestión integral del riesgo desde una perspectiva de género.

Además, en el ámbito educativo, los libros de texto gratuitos ya incorporan el tema de protección civil y cambio climático. Al respecto, durante 2010 se trabajó con la Secretaría de Educación para que se incorporara en el plan de estudios de primaria, los conceptos iniciales de la gestión integral de los riesgos. Incluso hay universidades que cuentan con ofertas académicas relacionadas a la gestión del riesgo de desastre.

Los informes también revelan que se promueven esquemas accesibles de capacitación y jornadas culturales regionales sobre el manejo integral de los desastres en los que se realizan talleres sobre la reducción del riesgo de desastres, capacitación en aspectos financieros de la prevención y las emergencias, entre otros. También se está trabajando mano a mano con el PNUD y el INMUJERES en un proyecto de gestión del riesgo de desastre con perspectiva de género que se enfoca en sensibilizar y capacitar a funcionarios de las Unidades municipales de Protección civil y las instancias municipales de la Mujer.

Vale la pena destacar que existe el Programa Municipio Seguro: Resistente a desastres que busca destacar el papel del municipio como el encargado de velar por la protección civil de sus habitantes; por tanto, se establece al gobierno local como el principal articulador de la protección civil. En lo que a la prioridad número cuatro respecta, se menciona que el Instituto Nacional de Ecología ha adquirido un compromiso institucional en materia de adaptación al cambio climático puesto que, diversos instrumentos de planificación y programas de acción abordan dicho planteamiento. Además, en el SAVER se integra información sobre las Áreas Naturales Protegidas para la determinación de acciones para la mitigación y reducción de su vulnerabilidad.

Sobre la perspectiva de género, el Instituto Nacional de las Mujeres implementó el proyecto “Género y cambio climático”, en el cual se considera que el deterioro del medio ambiente y el aumento de los desastres son un efecto del cambio climático; en dicho proyecto colabora el PNUD. Asimismo, se afirma que existen sistemas nacionales y sectoriales de inversión pública que incorporan la reducción del riesgo de desastres, por ejemplo, La SAGARPA presenta informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo en los diferentes sectores productivos del país.

El país destina un presupuesto explícito en los programas de reconstrucción, muestra de ello, son las modificaciones realizadas a las reglas de Operación del FONDEN en la búsqueda por agilizar el procedimiento para acceder a los recursos que se autorizan con cargo instrumento FONDEN Reconstrucción.

Además, México cuenta con un Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (FREF) que brinda créditos a los estados que hayan sido afectados por desastres, a 20 años; este crédito funciona mediante la emisión de bonos cupón cero, por lo que, los estados solo cubren los intereses generados por el crédito adquirido. En 2012 se suscribió un acuerdo entre el Banco Mundial y la SEGOB para que la primera, suministre Asistencia Técnica a la segunda en temas relativos a la protección financiera y análisis del impacto y monitoreo de inversiones en prevención y reducción de riesgo de desastres.

En pro de reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, se estableció de manera puntual en el artículo 84 de la LGPC que se considerará como delito grave la construcción y edificación en zonas en las que no se ha realizado un análisis previo y que no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente. Al respecto, se asegura que hasta 2013 se financiaron

27 proyectos preventivos para reducir el riesgo de los asentamientos urbanos vulnerables por un monto de \$649,616, 667.

Por otra parte, existen evaluaciones del impacto que proyectos de desarrollo a gran escala pudieran tener sobre la reducción del riesgo que se expresan en el SAVER y sirven para representar el impacto de un escenario de desastres y en particular de las pérdidas económicas. El INIFED se encarga de evaluar la infraestructura educativa mediante la identificación del grado de exposición, la vulnerabilidad y los riesgos de la infraestructura física educativa nacional.

En tanto, para cumplir con la prioridad número cinco, México constituyó en noviembre del 2006 el Comité Nacional para el Diagnóstico y Certificación del Hospital seguro. En general, la seguridad de los hospitales se refleja como satisfactorio; el país se posicionó como el primer país en establecer el diagnóstico inicial dentro del Programa Hospital Seguro. En cuando a los planes de contingencia para enfrentar un desastre a gran escala, se estima que se cuentan 32 programas estatales de urgencias epidemiológicas y desastre, una constante actualización del Plan de Contingencia por Sismo y una sólida participación de la SEDENA en el establecimiento de planes para hacer frente a los desastres.

A esto último, es pertinente señalar que la SEDENA aplica el Plan DN-III en auxilio a la población en caso de desastre en cualquier parte del territorio nacional. De hecho, dicho plan se enmarca en las acciones del SINAPROC con el fin de coadyuvar con las autoridades de protección civil de los 3 niveles de gobierno. Asimismo, se rescata el papel de la SEDESOL que promueve y dirige un programa para crear empleo temporal en las áreas afectadas, lo que permite aumentar la producción local y estimular la demanda de modo que, se incentive la recuperación.

En cuanto a la normatividad que rige el FONDEN, en 2011 fueron publicados sus Lineamientos de Operación Específicos. Sobre esta misma línea, debido a las grandes pérdidas que experimenta el FONDEN, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, diseñó una cobertura que obtiene recursos adicionales para el FONDEN; dicho seguro cubre las pérdidas en infraestructura pública, sobre todo la hidráulica, educativa, de salud y de vivienda en condiciones de pobreza.

Finalmente, es pertinente recalcar que es el CENAPRED, la institución encargada de realizar las evaluaciones de impacto socioeconómico de los desastres, que son realizadas por medio de la metodología desarrollada por la CEPAL. Asimismo, se ha constituido una base de datos que permite identificar los sectores más vulnerables.

Todo lo anterior refiere que realmente ha habido un amplio desarrollo institucional en pro de los compromisos adquiridos por México tras la firma del Marco de Acción de Hyogo. La mayoría de las prioridades, a nivel institucional tuvieron un avance importante en el país. Sin embargo, quedaron muchos asuntos pendientes y por lo tanto, vale la pena conocer hasta dónde se ha avanzado en materia de reducción del riesgo de desastres una vez que entró en vigor el MAS.

### **3.3 Avances en la implementación del Marco de Acción de Sendai**

México fue uno de los 187 países firmantes del MAS, por lo tanto, se comprometió a perseguir las metas establecidas por el documento. A pesar de su carácter no vinculante, tanto el MAH como el MAS han tenido repercusiones directas sobre todo en el ámbito normativo e institucional del país. Los objetivos de los representantes del país que asistieron a la tercera Conferencia Mundial de RDD, fueron: coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones asumidas por el gobierno mexicano torno a los temas vinculados a la RRD y, dar seguimiento a los temas actuales vinculados con la RDD y mejorar el trabajo legislativo en este ámbito.

Debido a que el MAS se encuentra en la etapa inicial, aún no hay informes que permitan conocer las acciones específicas que se han llevado a cabo para alcanzar las metas establecidas; a decir verdad, todavía es muy pronto para realizar una evaluación que arroje resultados objetivos al respecto. Lo que es cierto, es que Sendai es el instrumento actualizado y mejorado en materia de g.r.d, que surgió de las lecciones que el MAH dejó; por tanto, sus líneas de acción son esencialmente las mismas.

Ante esto, lo emprendido para cumplir con las prioridades del MAH sigue en marcha de modo que, el MAS modificará, mejorará y optimizará lo ya existente. Además, incorporará algunos elementos que, debido al dinamismo mundial, en los últimos años han cobrado importancia en la agenda internacional. De igual forma, aun no cuentan con indicadores que permitirán la evaluación de los avances alcanzados y los retos que se presentan en la implementación del instrumento. Sin embargo, los aprendizajes obtenidos de la aplicación del MAH han servido de mucho para que grupos de expertos y de actores pertinentes establezcan las pautas de cómo debe ser evaluado el progreso del MAS.

Sobre cómo poner en marcha el MAS, La Plataforma Mundial de la EIRD llevada a cabo en la ciudad de Cancún en mayo de 2017, representó un gran salto en la consolidación de un plan que permita llevar a la acción el MAS. La Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (Plataforma Global ), reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es el foro principal a nivel mundial para el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de los avances en la implementación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres. Se estableció en 2006 y ahora es la principal reunión mundial de partes interesadas comprometidas con la reducción del riesgo de desastres y la construcción de la resiliencia de las comunidades y naciones. (Página web MEXICOGP2017)

En dicho evento, la representante de la delegación mexicana fue Jeanette Moisés Ramírez, Directora General del Fonden, quien aseguró que la GP2017 fue la primera oportunidad de la comunidad internacional para transformar los compromisos individuales y colectivos en acciones concretas que fortalezcan las capacidades de todos los actores pertinentes para que los desastres no condicionen el desarrollo y para que se minimicen sus efectos negativos.

Asimismo, señalo que:

Las diversas discusiones que se llevaron a cabo durante la GP2017 sirvieron para que los representantes de las naciones presentes externaran sus ideas, iniciativas y recomendaciones para hacer un mundo más resiliente: crear y poner en marcha metodologías estratégicas de gestión de información y datos sobre riesgos y amenazas incluyendo desagregación, con el objetivo de orientar políticas públicas locales y nacionales en todos los niveles de manera eficiente dando un enfoque de riesgos multisectorial entre todas las asociaciones como un primer paso. Continuar con el fortalecimiento institucional de la reducción del riesgo de desastres a nivel local, nacional, regional y global promoviendo mecanismos de coordinación entre ellos. Promover un ambiente propicio para el involucramiento activo del sector privado incluyendo herramientas conjuntas de entendimiento del riesgo, redes de incentivos mutuos y estrategias de negocios resilientes Asumir una perspectiva de prevención integral que corrija riesgos actuales y evite riesgos

futuros, ello para poner en práctica el principio de “reconstruir mejor” ya que, se requieren marcos jurídicos sólidos y mecanismos de cooperación internacional y regional. Impulsar el monitoreo del marco de Sendai asegurando la coherencia con otras agendas globales, dotando de perspectiva de género e inclusión a acciones y políticas de la RRD. Así, como el reconocimiento de la cooperación internacional ya que, surgieron como temas de atención transversal. (Moisés, discurso presentado en la GP2017, mayo 2017).

Por otro lado, El Presidente Enrique Peña Nieto, en su intervención durante la Plataforma como representante de la nación anfitriona, hizo énfasis en la importancia de dicho evento en la creación de políticas públicas en Materia de RRD y en el fortalecimiento del SINAPROC. Asimismo, señaló que el mayor aprendizaje que se ha tenido en la materia, es la necesidad de actuar de manera preventiva y que el mayor reto es apoyar a las comunidades más vulnerables con recursos y capacitación.

En su discurso, resaltó el deber de todos los actores de actuar en corresponsabilidad puesto que, los desastres afectan todas las esferas de la sociedad; al respecto, agregó que las pérdidas económicas siguen aumentando. En este sentido, subrayó la urgencia de impulsar la realización de evaluaciones de Reducción del Riesgo como un prerrequisito para las inversiones en infraestructura y vivienda; además puntualizó que tan solo en los últimos 4 años, se han presentado en el país 166 situaciones de desastre.

Asimismo, aseguró que el país se encuentra en un proceso de consolidación del SINAPROC, que está siendo posible gracias a la creación y constante actualización de un Atlas Nacional de Riesgos, la creación de un sistema de Alerta Temprana y el reforzamiento de la Red Sísmica. Así como de la puesta en Marcha del Plan MX que funge como un sistema de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno, instituciones del sector privado y organizaciones para hacer un frente común ante los efectos negativos de los desastres.

En cuanto al caso mexicano específicamente, previamente a su participación en la GP2017, había participado en la Quinta Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en la que se aprobó el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la RRD en las Américas. Dicho plan surgió como un paso evolutivo hacia un enfoque regional

coordinado para respaldar los países en sus esfuerzos por crear capacidad de resiliencia en las comunidades y reducir el riesgo de desastres y los impactos.

Por otra parte, pocas han sido las acciones concretas de México para alcanzar las metas de Sendai; sin embargo, una de las acciones más notables en el ámbito normativo que tiene que ver con la implementación del MAS en México, es la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en noviembre del 2016 que, incorpora el enfoque de la gestión integral del riesgo; además que promueve la creación de ciudades resilientes. Dicha ley, obliga a los tres órdenes de gobierno a ser muy cuidadosos con la emisión de permisos para construir pues, antes de otorgar las autorizaciones, debe haber total seguridad de que la zona no es de riesgo.

Debido a que el MAS es el documento mejorado y actualizado que sucede al MAH, primordialmente en México se siguen llevando a cabo las estrategias y líneas de acción que se establecieron para el cumplimiento del MAH. Las instituciones creadas a partir de 2005 siguen operando en la actualidad, aunque a medida que pasa el tiempo y las agendas van cambiando, dichas organizaciones van modificando sus competencias y se van adecuando los requisitos de la cambiante realidad internacional.

### **3.4 Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai en la práctica**

En 2015 se publicó la Evaluación global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, en la que se dejó ver que el objetivo del MAH solo fue parcialmente cumplido. El mayor logro de la implementación del MAH fue la reducción de pérdidas de vidas humanas; en contraparte, las pérdidas económicas siguen siendo muy elevadas. Sin embargo, el principal objetivo del marco de acción que tenía que ver con la creación de ciudades resilientes no fue cumplido; de hecho, hasta 2015 el concepto de resiliencia solo se estaba incorporando implícitamente y/o de manera paulatina en las agendas de los tomadores de decisiones de los estados, el avance es muy lento al respecto.

No obstante, en donde hubo un resultado claramente fructífero fue a nivel institucional:

Desde la adopción del MAH, se ha producido un aumento exponencial en el compromiso político con la reducción del riesgo de desastres, en el desarrollo de acuerdos institucionales y disposiciones legislativas, en las mejoras en materia de preparativos y alerta temprana, en

la producción de información sobre riesgos y en la formulación de políticas y estrategias en todos los niveles. Desde este punto de vista, no cabe duda de que el MAH ha sido un éxito. (ONU, 2015, p.17)

Con cifras del GAR, lo anteriormente expuesto se materializa en que más de 100 países cuentan con acuerdos institucionales específicos en materia de reducción del riesgo de desastres además, más de 120 países han realizado reformas jurídicas o políticas y, también 85 países han creado comités nacionales multisectoriales desde 2007. Entonces, en el ámbito institucional, el MAH alcanzó los resultados esperados pues, desde que se implementó, hubo un desarrollo de instituciones en materia de reducción del riesgo de desastres sin precedentes; en muchos países realmente hubo resultados palpables, pero en la mayoría todo se quedó en la mera legislación y/o modificación de competencias.

El caso mexicano no es ajeno a dicha situación, como se observó en líneas anteriores, según los informes nacionales publicados bienalmente pareciera que el país fue exitoso en la aplicación de las políticas públicas creadas para alcanzar los objetivos del MAH cuando lo que realmente sucede es que dichos informes solo describen el entramado institucional creado, así como los programas e iniciativas realizadas. Sin embargo, no son presentados de manera clara los resultados obtenidos de la aplicación de las mismas.

Además, otra de las deficiencias de estos informes es que los resultados son presentados de una manera muy general o sólo se toman en cuenta los avances a nivel federal. Dada la generalidad con la que son presentados no permiten dar a conocer los problemas de implementación.

Al respecto, México cuenta con un entramado institucional en la materia bastante completo a un nivel general, pero la falta de un verdadero sentimiento de corresponsabilidad obstaculiza que la gobernanza se lleve a cabo de manera óptima, se puede afirmar que no existe una unión de fuerzas que permita la puesta en marcha de programas que verdaderamente funjan como reductores del riesgo de desastres:

(...) Para atender la interconexión de los riesgos y los desastres que caracterizan algunos de los peores desastres modernos, es necesaria la integración horizontal y vertical de la planeación de emergencias a nivel municipal, estatal y federal. En México existen

relativamente pocos planes interinstitucionales basados en escenarios con Procedimientos Operativos Estándar que involucren a múltiples participantes. Sólo se han elaborado cinco planes de emergencias federales conforme a la normativa del SINAPROC: la respuesta a emergencias por ciclones tropicales que se basa en el SAT-CT, el Plan Sismo para terremotos de gran magnitud y tsunamis, los planes para los volcanes Popocatepetl y Colima, así como el Plan para la planta nuclear Laguna Verde, es decir, el Plan de Emergencias Radiológicas Externas (PERE). (OECD, 2013, p,159)

Sobre esta misma línea, es menester analizar si realmente el entramado institucional resulta funcional para alcanzar los objetivos internacionales en materia de RRD y si se cumplen con las prioridades establecidas en Hyogo y continuadas por Sendai. En primera instancia, vale la pena analizar el papel de las agendas nacionales que se han proclamado desde que el MAH se firmó. En México, los Planes de Desarrollo fungen como el instrumento guía que establece las prioridades del país y marca también las acciones a emprender en cada uno de los sectores de la sociedad. Por tanto, los Planes de Desarrollo dicen mucho acerca de cómo es concebida la necesidad de gestionar y reducir el riesgo y qué tan importante es.

El plan de desarrollo emprendido por el Presidente Felipe Calderón, colocó el tema de los desastres en el eje número tres, referente a la igualdad de oportunidades. En este sentido, la temática solo parece ser brevemente expuesta en la estrategia 3.3 “Prevenir y atender los riesgos naturales” del objetivo número tres “Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales. Dicha estrategia se enfoca principalmente a hacer de la prevención y de la GRD una política de desarrollo sustentable; se menciona que implica diseñar e implementar programas estratégicos que permitan reducir el riesgo de la población más vulnerable.

En cuanto al plan de Desarrollo 2013-2018 (actual), la temática en cuestión es abordada en la primera meta: “México en paz”. Para alcanzar dicha meta se plantea la estrategia de salvaguardar a la población, a sus bienes y su entorno ante un desastre de origen natural o humano. En el documento en cuestión se establecen como líneas de acción las referentes a la consolidación de una política estratégica para la prevención de desastres y las que tienen que ver con la gestión de

emergencias y atención eficaz de desastres. Para alcanzar dichos propósitos se enlistan una serie de acciones a realizar como la promoción y consolidación de los Atlas de Riesgo en los 3 niveles de gobierno, el fomento a la cultura de protección civil y la autoprotección, fortalecimiento de las normas existentes en materia de asentamientos humanos en zonas de riesgo y, coordinar los esfuerzos de los gobiernos en los 3 niveles en caso de emergencias y desastres.

En dicho Plan se establecen líneas de acción en materia de Protección civil que también van de la mano con la proclamación de la LGPC de 2012, en este sentido, establece que la protección civil privilegiará las acciones preventivas ante desastres, será incluyente y utilizará soluciones de innovación científica, eficacia tecnológica, organización y capacidad para enfrentar los retos presentes y futuros en este rubro.

A pesar de que el Plan de Desarrollo actual es más específico que el anterior, se hace evidente que para los tomadores de decisiones y los que las ejecutan, el tema de los desastres no es prioritario; muestra de ello son las pocas líneas que le dedican en los planes de acción y que, son considerados solo dentro de objetivos muy generales. Es decir, la verdadera importancia de la GRD es prácticamente relevada a un segundo término; realmente son otras las problemáticas a las que se les concede prioridad.

Por otra parte, desde el ámbito normativo hay un desfase entre lo acordado con lo llevado a cabo, esto porque, fue apenas en el año 2012 cuando se integró el concepto de Gestión Integral del Riesgo; antes sólo se hablaba de reconstruir después de que un desastre sucediera. Con la entrada en vigor de dicha fue que se empezaron a dar pasos formales hacia la consolidación del concepto desastre más que como una causa de pérdidas económicas y humanas, como una consecuencia de la mala gestión de los riesgos.

En este sentido, los desastres son reconocidos en la LGPC 2012 como resultado de la vulnerabilidad; se reconoce el origen multifactorial de los riesgos y por ende, se hace necesario el involucramiento de todos los sectores de la sociedad y de los tres niveles de gobierno. Por tanto, el camino hacia la construcción de una verdadera gobernanza en materia de desastres, apenas se encuentra en su etapa inicial en el país.

Por otro lado, como uno de los mayores logros de la política de GRD en México, se presume de la existencia de Atlas de Riesgo en todas las entidades federativas y gran parte de los municipios. Esta herramienta se concibe como un sistema integral de información que permite analizar las zonas vulnerables, los peligros y las amenazas existentes en el espacio geográfico estudiado. La

importancia de estos instrumentos recae en que son útiles en la etapa de prevención pues sus resultados pueden incorporarse a programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.

Sin embargo, a pesar de la importancia que se le dio a que se construyan instrumentos que permitan la prevención a niveles locales y estatales, en la normatividad solo se reconocía el Atlas Nacional de Riesgo. Con la LGPC 2012 se enunció que los Atlas de riesgo municipales y estatales pueden constituir un marco de referencia que permita la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la GIR. El país se encuentra tan atrasado en este rubro que hasta 2015 no todos los estados contaban con un Atlas de riesgo; hace falta la consolidación de dichos instrumentos de modo que, permitan la elaboración de escenarios posibles que faciliten la formulación de políticas públicas para reducir los riesgos.

En cuanto a la existencia de un órgano financiero en las diversas etapas de la GRD, México es pionero pues, fue de los primeros países en dotar de competencias específicas a una institución para que ésta destine recursos a la realización de acciones para la RRD; por tanto, el FONDEN resulta ser uno de los ejemplos más del trabajo en pro del cumplimiento de los objetivos de los Marcos de Acción.

Sin embargo, en el escenario práctico se vislumbra su ineficacia debido a que, la solicitud de los recursos se ve mediado por un proceso burocrático que no permite que los tramites sean ágiles. Además, los recursos para el FONDEN varían cada año, lo que imposibilita tener certeza de que se contarán con los recursos necesarios en caso de presentarse desastres que generen pérdidas que superen la capacidad de financiamiento de la institución. Ante esto, el país aprovecha su posición privilegiada para acceder a los mercados internacionales, ha tenido que recurrir a compra de seguros y otros mecanismos de transferencia de riesgos.

Como se mencionó anteriormente, el FONDEN es un organismo que cuenta con diversos instrumentos de financiamiento que entran en acción en diferentes etapas de la GRD lo que, en teoría supone que un gran avance en pro de RRD. Sin embargo, en la práctica se vislumbra que no existe una línea de acción coordinada entre el financiamiento ex -ante y ex -post, y por ende, la mayoría de los estados no reconocen la necesidad de invertir en la prevención, aún cuando su experiencia en desastres demuestre lo contrario.

Por ende, el FOPREDEN no ha alcanzado el nivel esperado y en muchos casos ha sido por la indisposición de los estados y municipios para invertir en la prevención. Para que dicha institución otorgue recursos, los estados y municipios deben cumplir con algunas condicionantes:

que sometan propuestas de calidad aceptable, que estén dispuestos a cofinanciar una parte de los costos del proyecto en cuestión y que, previo a la realización de la propuesta se hay realizado una evaluación de riesgos. La mayoría de las propuestas no cumplen con los estándares de calidad lo que genera una situación irónica: los recursos para la reconstrucción resultan insuficientes mientras que, para la prevención, los recursos se quedan sin ejercer cada año.

Tomando en cuenta que se sigue esperando a que un desastre suceda antes que trabajar e invertir para prevenirlo, México no aplica de manera eficaz el principio de “reconstruir mejor”. Este principio hace alusión a que la reconstrucción post desastre debe estar dirigida a no crear riesgos futuros. En cuanto a la reconstrucción de infraestructura, no se vela porque se realice con materiales de mayor calidad o que, la reconstrucción no se realice en zonas riesgosas.

Por otra parte, se vislumbra la necesidad de armonizar las leyes de protección civil en los 3 niveles de gobierno. La descentralización no debe ser en detrimento de la corresponsabilidad; se debe trabajar en conjunto para que las políticas públicas en materia de RRD den resultados palpables.

Es también de suma importancia resaltar que México no les ha dado a los temas transversales la verdadera importancia que tienen en materia de reducción del riesgo de desastre. En este sentido, con respecto a la perspectiva de género, apenas y se realizan actividades aisladas en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, si bien se presume que existe una verdadera inclusión en las políticas públicas de la perspectiva de género, poco se menciona sobre cómo aplicar medidas que permitan reducir y mitigar los riesgos de desastre de la población femenina.

En tanto, a pesar de que el cambio climático se reconoce como un generador de riesgo de desastres y que en las leyes se plantea de manera específica; poco se ha hecho para actuar al respecto. La reducción del riesgo de desastre debe ser un objetivo integral que incluya el manejo de los recursos naturales, el uso de suelo y la mitigación de los efectos del cambio climático.

Otro punto importante por el cual se ha fracasado en materia de reducción del riesgo de desastre es que no existe una inclusión real de actores, la sociedad civil no tiene una participación activa en la formulación de políticas públicas ni en las acciones llevadas a cabo para gestionar los desastres; tampoco queda claro cómo han participado organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los medios de comunicación si es que lo han hecho. En síntesis, no existe una verdadera gobernanza cuando no hay un involucramiento real de los actores.

En consonancia con lo anterior es posible afirmar que el MAH no cumplió con sus objetivos; las prioridades de acción solo fueron aterrizadas en el ámbito legislativo e institucional más no en la práctica. En cuanto a la primera prioridad, *Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación*, no se cumplió más en que en sentido estricto de la creación de instituciones.

La segunda prioridad, *Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastre y mejorar las alertas tempranas*, solo se cumplió de manera parcial al establecer la creación de los atlas de riesgo estatales y municipales, pero no hay un seguimiento de los instrumentos de evaluación de riesgos. Sobre la misma línea, la tercera prioridad, *Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles*, tuvo un alcance limitado pues, aún falta mucho para que se cree toda una cultura de sensibilización ante los desastres; además el término de resiliencia está presente en la retórica, es un término en boga pero su alcance no va más allá del mero discurso.

Asimismo, la cuarta prioridad relacionada con *Reducir los factores de riesgo subyacentes*, todavía hay un largo camino por recorrer; los programas para aumentar la resiliencia en personas vulnerables son inexistentes, no hay una política sólida y efectiva de planificación urbana y ordenamiento territorial, las construcciones se siguen realizando sin ser sometidos a evaluaciones de calidad y, en general la r.r.d. no está presente en las prioridades de los miembros de la sociedad. Por último, la prioridad, *Fortalecer la preparación ante los desastres para una respuesta eficaz en todos los niveles*, nuevamente se cumple solo a nivel normativo pues efectivamente existen mecanismos de contingencia habilitados, se realizan simulacros constantes y se han desarrollado programas de respuesta en todos los niveles, pero no siempre resultan eficientes cuando se presenta una verdadera situación de desastre.

Finalmente, si los objetivos del MAH no fueron alcanzados, los establecidos por el MAS resultan todavía más difíciles de cumplir. Hasta el momento, el riesgo aún no es comprendido en su totalidad, existe una débil gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo y, las inversiones siguen una notable tendencia a la reconstrucción antes que a la prevención y a la RRD. Además, el principio de “reconstruir mejor” es otro de los términos que sólo se encuentran presentes en el discurso, pero no en la práctica; la respuesta ante los desastres sigue siendo ineficaz.

## Conclusiones

En los últimos años los fenómenos naturales han sido más frecuentes y por lo general han derivado en la generación de desastres cada vez más fuertes. Los desastres ocasionados por los fenómenos naturales no sólo dejan pérdidas humanas sino también materiales y económicas. La principal razón por la cual se dan estos desastres es por el grado de vulnerabilidad que presenta la zona afectada. Por tanto, la temática de los desastres se encuentra en una posición privilegiada en la agenda internacional; los países han adoptado la GRD como acción prioritaria.

Por tanto, es evidente que se ha desarrollado un verdadero Régimen Internacional en materia de gestión del riesgo de desastre. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, un régimen es una institución que surge de la celebración de alguna convención; nacen con la intención de dar paso a que los estados elaboren estrategias que permitan alcanzar intereses comunes y que, a su vez, les permitan establecer consensos sobre alguna problemática que concierne a todas las partes. Los regímenes facilitan la cooperación entre Estados en algún área determinada; desde la óptica neoinstitucional, la cooperación se da entre Estados que buscan obtener algún tipo de ganancia.

La eficacia de los regímenes es mayor cuando los miembros respetan sus normas y se alcanzan los propósitos que le dieron nacimiento. Como toda institución, los regímenes se encuentran en constante cambio y evolución; se habla de que se adaptan a la realidad internacional; tal como sucedió con el Régimen de la GRD. Al respecto se empezó a desarrollar un régimen en este ámbito con la celebración de la Primera Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, pero no se consolidó sino hasta 2005 con la Conferencia que dio vida al Marco de Acción de Hyogo.

Se asume que el MAH es el documento clave para la consolidación formal del Régimen dado que, en él se establecieron las bases de un enfoque integral del riesgo; incorporó elementos nuevos, instó a los diversos actores a participar activamente en la reducción del riesgo y señaló de manera puntual las acciones específicas que deben emprender los actores para apoyar en la reducción de los efectos negativos de los desastres. Además, lo anterior permitió la creación de una terminología específica para esta temática en la que se señala de manera puntual que la gestión del riesgo se lleva a cabo en 3 etapas principales: antes, durante y después del desastre o lo que es lo mismo, prevención, mitigación y reconstrucción.

Las instituciones juegan un papel fundamental pues, permiten regular el comportamiento de los actores, asimismo, poseen la capacidad de influir directamente en la creación de políticas públicas. Sobre esta misma línea, el Régimen de GRD ha sentado las bases para que se desarrolle todo un entramado institucional en la materia.

El MAH, establece de manera puntual las acciones a realizar por los diversos actores involucrados; sin embargo, enfatiza el papel del Estado como el responsable de adoptar y aplicar medidas eficaces para reducir los riesgos. Recae en los gobiernos el deber de crear un sistema que responda a cada una de las fases de la gestión del riesgo y por ende, de crear instituciones que hagan posible la actuación del Estado en cada una de las etapas.

Un elemento sumamente importante del MAH, es el énfasis en la participación de los gobiernos locales, pues para reducir y mitigar el riesgo es necesario partir de lo particular a lo general. Además, en el MAH se señala que es verdaderamente importante considerar temas transversales como la perspectiva de género y el cambio climático.

En este sentido, se diseñaron herramientas de evaluación de los avances alcanzados; en un principio buscaban la generalidad, pero a medida que pasaron los años, se desarrollaron otros instrumentos que permitieron la incorporación de las particularidades locales. Aun así, resulta difícil poder establecer un promedio de alcance cuando en los países existe mucha diferencia en las capacidades y recursos entre los gobiernos locales.

En tanto, el MAS tomó en consideración lo aprendido tras la implementación del MAH y lo adaptó a la nueva realidad internacional; integró otros actores y otros elementos. Se caracteriza por ser un documento que promueve la inclusión de todos los sectores de la sociedad y porque promueve la reducción de desastres a pequeña y gran escala.

Debido a que es relativamente incipiente, aun no hay avances concretos en la aplicación del MAS; sin embargo, no se puede negar que los Marcos de Acción han tenido influencia directa en la creación de planes de acción de diversas organizaciones y en la modificación de competencias de algunos organismos. Cabe mencionar que, de hecho, aun no existe una guía formal de cómo llevar a la práctica el MAS debido a que, hacer apenas unas semanas -mayo 2017- se realizó la Plataforma Global para llegar a un consenso mundial al respecto. No obstante, es menester señalar que ya se han realizado esfuerzos a nivel regional para establecer las líneas de acción que guiarán la implementación del MAS en el continente.

Por otra parte, en la evaluación de los resultados alcanzados a simple vista pareciera que el MAH cumplió su cometido y el MAS va por buen camino; sin embargo, no hay nada más alejado de la realidad. En primer lugar, la reducción de vidas humanas y de pérdidas económicas no se alcanzó; cada vez les resulta a los países más difícil reponerse económicamente después de un desastre.

Sin embargo, si solo se mira, desde el sentido estricto de institucionalizar el Régimen, hubo un gran avance, pues a lo largo de los años que abarca la presente investigación se crearon múltiples instituciones para actuar en cada una de las etapas de la gestión del riesgo de desastre. La institucionalización de la gestión del riesgo se dio sin precedentes, pero no se obtuvieron resultados palpables, salvo algunas excepciones, lo cierto es que en la mayoría de los países todo se quedó en la mera legislación y/o en la modificación de competencias de algunas instituciones.

Lo anterior describe el caso mexicano, el país cuenta con un entramado institucional muy completo; sin embargo, la falta de un verdadero sentimiento de corresponsabilidad obstaculiza que la gobernanza se lleve a cabo de manera óptima, se puede afirmar que no existe una unión de fuerzas que permita la puesta en marcha de programas que verdaderamente funjan como reductores del riesgo de desastres.

Se estima que tan solo en el año 2015 las pérdidas económicas estimadas por desastres naturales ascendieron a los 17,781.7 millones de pesos cifra verdaderamente preocupante, tomando en cuenta que desde hace varios años se está trabajando para reducir el riesgo. Sobre esta misma línea, a pesar de que a nivel internacional se ha llegado al consenso de que las acciones preventivas deben ser prioritarias, en México lo reactivo prima sobre lo preventivo. En realidad, no se está haciendo el menos esfuerzo por dejar atrás la posición tradicionalista en la que solo se buscaba reconstruir antes que prevenir.

Cabe mencionar que, en México la problemática de los desastres es prácticamente nuevo en la agenda nacional; de hecho, tuvo que ocurrir un suceso trágico para que los tomadores de decisiones consideraran la ocurrencia de desastres como una problemática nacional. Fue el sismo de 1985 el hecho que puso en jaque a las autoridades haciendo evidente su incapacidad para afrontar las devastadoras consecuencias de un desastre; fue así que se planteó la necesidad de establecer un sistema de protección civil que diera respuesta a ese tipo de situaciones.

En sus primeros años el SINAPROC tuvo funciones muy limitadas que se resumían en dar respuesta una vez que los desastres ocurrieran; de hecho, fue hasta el año 2000 cuando adquirió

base legal. Con el paso de los años el SINAPROC se fue complejizando mediante la incorporación de nuevos elementos e instituciones. Cabe mencionar que el país fue uno de los primeros en establecer mecanismos financieros de prevención y atención de los desastres, en este sentido, el FONDEN ha sido tomado como ejemplo en otros países, ya que, incorpora instrumentos que actúan en cada una de las etapas de la gestión del riesgo de desastre.

Particularmente, con los resultados obtenidos de la implementación del MAH, si bien los números indican que el país tuvo un desempeño satisfactorio en casi todos los indicadores, la realidad es otra. En primer lugar, el concepto de resiliencia que tanto proclama el MAH solo se encuentra en el terreno de la retórica pues en el plano práctico poco se ha hecho para crear ciudades resilientes y capaces de sobreponerse a una situación de desastre.

Además, la burocracia con la que funcionan las instituciones de la gestión del riesgo de desastres obstaculiza de sobremanera la eficacia de las mismas; ante una situación de emergencia priman más los trámites que la pronta atención a los damnificados. En lo que al ámbito normativo respecta, es evidente que hay un desfase entre lo acordado con lo que se lleva a cabo; prueba de esto, es que fue apenas en 2012 que se integró a la normatividad el término de Gestión integral del riesgo, 7 años después de que a nivel internacional se reconociera que la gestión del riesgo de desastres exigía que se llevara a cabo desde un enfoque integral en el que participaran activamente múltiples actores.

A pesar de que se presume que existen sistemas de alerta temprana idóneas, la experiencia se ha encargado de demostrar lo contrario. Sobre esta misma línea, se asume que, con la existencia de atlas de riesgo en todos los Estados, se está cumpliendo con acciones en pro de la prevención; aunque la realidad es que en algunos Estados apenas se publicó su primer atlas de riesgo y algunos otros se encuentran desactualizados. Por tanto, no pueden ser considerados elementos útiles si muchas veces no contienen información veraz que pudieran servir para el desarrollo de óptimos programas de ordenamiento territorial.

Por otra parte, en México no se les ha dado a los temas transversales la verdadera importancia que tienen en materia de reducción del riesgo de desastre. En este sentido, con respecto a la perspectiva de género, apenas y se realizan actividades aisladas en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, si bien se presume que existe una verdadera inclusión en las políticas públicas de la perspectiva de género, poco se menciona sobre cómo aplicar medidas que permitan reducir y mitigar los riesgos de desastre de la población femenina. En tanto, a pesar de que el

cambio climático se reconoce como un generador de riesgo de desastres y que en las leyes se plantea de manera específica; poco se ha hecho para actuar al respecto. La reducción del riesgo de desastre debe ser un objetivo integral que incluya el manejo de los recursos naturales, el uso de suelo y la mitigación de los efectos del cambio climático.

De hecho, no existe una verdadera inclusión de los actores pertinentes, la sociedad civil tiene casi nula participación en la formulación de políticas públicas en la materia. Además, se presume que el país actúa en un marco de gobernanza e inclusión, pero se omite clarificar la forma en la que actores como las organizaciones internacionales, empresarios y medios de comunicación pueden aportar.

En cuanto al MAS, a pesar de que resulta apresurado asegurar que los objetivos no se cumplirán, la experiencia sugiere que, si los resultados de la implementación del MAH no fueron los esperados, los estándares establecidos por el MAS son todavía más difíciles de alcanzar. El riesgo no se ha comprendido en su totalidad, en México sigue existiendo una elevada tendencia a la reconstrucción. El discurso no tiene coherencia con los hechos; en México las acciones de la gestión del riesgo de desastres no están destinadas a la reducción de los efectos negativos de los desastres ni mucho menos a la reducción y mitigación de los riesgos.

En general, el Régimen de la GRD en México se implementa de una forma muy superficial, se busca cumplir con los objetivos mediante la realización de acciones aisladas debido a que, no se promueve un marco de gobernanza eficiente y una homologación verdadera de las responsabilidades en los tres órdenes de gobierno. Por tanto, no se pueden reducir los impactos negativos de los desastres si antes no existe una gestión adecuada de los riesgos y las vulnerabilidades.

El enfoque neoinstitucional explica esta falla mediante el concepto de disfuncionalidad, es decir, las instituciones se crean de manera adecuada pero no cumplen con sus propósitos debido a que, no existe un adecuado diseño normativo y de políticas que guíen a las instituciones. El régimen a nivel internacional realmente ha sido fructífero, empero en México, no ha sucedido lo mismo debido a que el diseño institucional no ha resultado pertinente. El país debe trabajar más en obtener resultados palpables y no solo actuar para cumplir con compromisos internacionales que resultan poco alcanzables dadas las condiciones internas; es decir, se debe adoptar solo aquello que se adapte a la realidad mexicana y no pretender cumplir con estándares que ni los países más desarrollados han alcanzado.

## REFERENCIAS

- Aldecoa Luzárraga, F. y Cornago Prieto, N. (1998). El Nuevo Regionalismo y Reestructuración del sistema mundial. *Revista Española de Derecho Internacional*, 1, p.59-115. Recuperado de <http://myslide.es/documents/aldeco-francisco-y-cornago-noe-el-nuevo-regionalismo-y-reestructuracion-del-sistema-mundial.html>
- Alianza Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y Resiliencia en el Sector Educación. (2015). *Iniciativa Mundial para escuelas seguras, “en el 20130 toda escuela será segura”*. Recuperado de <http://gadrres.net/uploads/files/resources/Iniciativa-Mundial-para-Escuelas-Seguras-WISS-v.mayo2016.pdf>
- Almagro, L. (08 de abril de 2016). *La Gestión de Riesgo de Desastres y la Agenda de la OEA para una Acción Multilateral para Reducir el Riesgo de Desastres y Construir Sociedades más Resilientes* [Discurso]. Recuperado de [http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=16-0029](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=16-0029)
- Aragón-Durand, F. (2008). *Estrategias de protección civil y gestión de riesgo hidrometeorológico ante el cambio climático* (Informe final). Instituto Nacional de Ecología. Recuperado de [http://www.colsan.edu.mx/investigacion/PAYS/archivo/Estrategias\\_Proteccion\\_Civil\\_Gestion\\_RiesgoHidrometeorologico\\_anteCambioClimatico.pdf](http://www.colsan.edu.mx/investigacion/PAYS/archivo/Estrategias_Proteccion_Civil_Gestion_RiesgoHidrometeorologico_anteCambioClimatico.pdf)
- Arias Pineda, A, A. (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. *Gestión y Región*, (6), 31-63.
- Axelrod, R. y Keohane, R. O. (1993). Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. En D. A, Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary debate* (pp. 106-114). Estados Unidos: Casebound editions.
- Ayala Espino, J.L. (1992) *Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1197/5.pdf>
- Baas, S., Ramasamy, S., de Pryck y Battista. F. (2009). *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, una guía*. Roma, Italia: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i0304s.pdf>
- Barbe, E. (1989) Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Afers Internacionals*, (17), 55-67. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27818/51946>
- Bittner, P. (ed.) (2012). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. UNISDR.
- Bokova, I. (13 de octubre de 2016). “*Vivir para contarlo*” [Discurso]. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002461/246183s.pdf>
- Caballero Míguez, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transición: una primera aproximación. *Revista de*

- Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (2), 9-27. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/380/38060201.pdf>
- Caldera Alaniz, J.A. (10 de julio de 2011). La protección civil en México... un tema nuevo. *Mirador*. Recuperado de <http://www.periodicomirador.com/2011/07/10/la-proteccion-civil-en-mexico-un-tema-nuevo/>
- Coglianesse, C. (s/f). *Globalization and Design of International Institutions*. Recuperado de [https://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/c.coglianesse\\_governance\\_globalization.and.design.pdf](https://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/c.coglianesse_governance_globalization.and.design.pdf)
- Comisión de Derecho Internacional (2007). *Protección de las personas en casos de desastres* (memorando de la Secretaria). Recuperado de <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0765639.pdf>
- Desinventar (2017). *México- Inventario histórico de Desastres* (base de datos). Recuperado de [https://online.desinventar.org/desinventar/#MEX-1250695136-mexico\\_inventario\\_historico\\_de\\_desastres](https://online.desinventar.org/desinventar/#MEX-1250695136-mexico_inventario_historico_de_desastres)
- Diario Oficial de la Federación (12 de mayo de 2000). *Ley General de Protección Civil*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://www.eird.org/cdfororegional/pdf/spa/doc13572/doc13572-11ane.pdf>
- EIRD (2007). *De las palabras a la acción: Guía para la Implementación del Marco de Hyogo*. Recuperado de <http://www.eird.org/cd/de-las-palabras-a-la-accion/introduccion.pdf>
- EIRD (2008). *Indicadores del Progreso: Guía para Medir la Reducción del Riesgo de Desastres y la Implementación del Marco de Acción de Hyogo*. Recuperado de [http://www.unisdr.org/files/2259\\_indicadoresdeprogreso\[1\].pdf](http://www.unisdr.org/files/2259_indicadoresdeprogreso[1].pdf)
- Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de desastres*. Ginebra, Suiza.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (1994). *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*. Recuperado de <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- Fernández, Pasarín, A.M (2006). *El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea (cuaderno de trabajo)*. Instituto universitario de Estudios Europeos. Recuperado de [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/133345/EI%20neoinstitucionalismo\\_Ana\\_Mar\\_Fernandez.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/133345/EI%20neoinstitucionalismo_Ana_Mar_Fernandez.pdf?sequence=1)
- García Arróliga, N., Méndez, K., Nava, S., y Vázquez, F. (2016). *Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2015* (Resumen Ejecutivo). CENAPRED- SEGOB.
- Gobierno de México (2010). *Informe Nacional del Progreso de la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)*. HFA Monitor. Recuperado de [http://www.eird.org/wiki/images/15947\\_NationalHFAprogress-mex\(2009-11\)\\_Mexico.pdf](http://www.eird.org/wiki/images/15947_NationalHFAprogress-mex(2009-11)_Mexico.pdf)
- Gobierno de México (2013). *Informe Nacional del Progreso de la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)*. HFA Monitor. Recuperado de [http://www.preventionweb.net/files/31057\\_mex\\_NationalHFAprogress\\_2011-13.pdf](http://www.preventionweb.net/files/31057_mex_NationalHFAprogress_2011-13.pdf)
- Gobierno de México (2015). *Informe Nacional del Progreso de la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2015-2015)*. HFA Monitor
- Goldstein, J. (1999). *International Relations* (3ª ed.). Estados Unidos: Longman.
- Goodin, R. E. (ed.) (1996). *The Theory of Institutional Design*. Estados Unidos: Cambridge University Press. Recuperado de

- [https://books.google.com.mx/books?id=nCSQtIzMBqcC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb\\_s\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=nCSQtIzMBqcC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons. 1987. Theories of international regimes. *International Organization* 41 (3), 491- 517. Recuperado de [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3117934/Simmons\\_TheoriesInternational.pdf?sequence=2](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3117934/Simmons_TheoriesInternational.pdf?sequence=2)
- Hasenclever, A., Mayer P., y Ritberger, V. (1999). *La teoría de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*. Foro Internacional, XXXIX ( 4), pp. 499-526.
- Hasenclever, A., Mayer P., y Ritberger, V. (s/f). *Theories of international regimes*. Cambridge University Press. Recuperado de [http://fbemoodle.emu.edu.tr/pluginfile.php/45231/mod\\_resource/content/1/Theories%20of%20International%20Regimes.pdf](http://fbemoodle.emu.edu.tr/pluginfile.php/45231/mod_resource/content/1/Theories%20of%20International%20Regimes.pdf)
- Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *CS*, (8), 17-53. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>
- Hoflinger, R., Mahul, O., Ghesquiere, F., Pérez, S., Boudreau, L., Dorling van der Oord, L., Benson C., Clarke D. y Vado L. (2012). *El Fondo de Desastres Naturales de México- Una Reseña (Resumen ejecutivo)*. Secretaría de Gobernación y Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación. Recuperado de [http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf)
- Hoflinger Topete, R. (2010). *FONDEN-SEGOB: Instrumentos financieros de prevención y atención de desastres naturales*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Recuperado de [http://www.sela.org/media/265863/t023600004520-0-fonden-segob\\_instumentos\\_financieros\\_de\\_prevencion\\_y\\_atencion\\_de\\_desastres.pdf](http://www.sela.org/media/265863/t023600004520-0-fonden-segob_instumentos_financieros_de_prevencion_y_atencion_de_desastres.pdf)
- Hurrell, A. (1992). Teorías de Regímenes Internacionales: una perspectiva europea. *Foro Internacional*, XXXII (5), 645-666. Recuperado de [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/AGB9JAQE8DCC5C5NNS9RVL7KPKV8G.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AGB9JAQE8DCC5C5NNS9RVL7KPKV8G.pdf)
- Immergut, E.M. (s/f). *El núcleo teórico del nuevo institucionalismo*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2423/16.pdf>
- Keipi, K., Mora Castro, S. y Bastidas, P. (2005). *Gestión de riesgo de amenazas naturales en proyectos de desarrollo*. Washington D.C, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keohane, R. O. (1993). Institucionalismo Neoliberal, una perspectiva de la política mundial. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, (Pp. 13-38). Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/InstitucionesInternacionales/01.pdf>
- Keohane, R. O. (1998). International institutions: Can interdependence work?. *Foreign Policy*, 110, 82-96. Recuperado de [http://oldwww.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF-katedry/politologie/Keohane.pdf](http://oldwww.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/politologie/Keohane.pdf)
- Keohane, R. O. Y Nye, J, S. (1988). La Interdependencia en la política mundial. En Poder e Interdependencia. La política mundial en transición, (pp. 16-38). Grupo Editor Latinoamericano. Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/01.pdf>
- Keohane, R.O. (1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*. 36 (2). Recuperado de [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_materiales/materiales037.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales037.pdf)

- Koremenos, Lipson, Snidal. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*. (55), 761-799. Recuperado de <http://www.columbia.edu/itc/sipa/S6800/courseworks/RationalDesign.pdf>
- Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. 32(2), 185-205. Recuperado de <http://n.ereserve.fiu.edu/010030821-1.pdf>
- Levy, M., Young, O. y Zurn, M. (1995). The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3), 267-330. Recuperado de <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Levy%20et%20al.pdf>
- Mansilla, E. (2008). *Marco general de riesgo en México*. PNUD-Buró Regional para América Latina y el Caribe.
- March, J. y Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749. Recuperado de <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf>
- March, J. y Olsen, J. (1989). The Role of Political Institutions. En *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. (pp.159-172). Nueva York, Estados Unidos: The Free Press. Recuperado de <http://polisci2.ucsd.edu/foundation/documents/09March1989.pdf>
- March, J. y Olsen, J. (2005). *Elaborating the "New Institutionalism"* (working paper). Recuperado de <http://unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19 (3), 5-49. Recuperado de [http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/mearsheimer\\_The-False-Promise-of-International-Institutions.pdf](http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/mearsheimer_The-False-Promise-of-International-Institutions.pdf)
- Mendíaz, M. G. (2004). *El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo*. Universidad Nacional del Rosario. Recuperado de [http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz\\_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas\\_A1a.pdf?sequence=1](http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_A1a.pdf?sequence=1)
- Moisés Ramírez, J. (2017). *Declaratoria oficial en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres* (video) Recuperado de <http://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es/programme/statements>
- Morales, R. (2011). Las Relaciones Internacionales y el regreso de las instituciones políticas. Notas introductorias. *Escenarios XXI*. (7), 15,18. Recuperado de <http://rafaelmorales.com.mx/wp-content/uploads/2012/10/Relaciones-internacionales-y-el-regreso-de-las-instituciones.pdf>
- Murillo Zamora, C. (2004). Aproximación a los Regímenes de Integración regional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1-31.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez R. y Giraldo M.A. (comp.). (2012). *Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País: Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*. Chile: Gráfica Troya. Recuperado de [http://www.preventionweb.net/files/38050\\_38050conceptosbsicos.pdf](http://www.preventionweb.net/files/38050_38050conceptosbsicos.pdf)
- OECD (2013). *Estudio de la OCDE sobre el Sistema de Protección Civil en México*. OECD Publishing. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). *Historia*. Página web. <http://www.eird.org/americas/we/historia.html>

- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Recuperado de <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- Olsen, J.P. (2007). *Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay* (Working paper). Recuperado de [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07\\_13.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07_13.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015*. Recuperado de [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015\\_SP.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf)
- Organización Meteorológica Mundial. (2016). *Plan de la Organización Meteorológica Mundial de reducción de riesgos de desastre* Recuperado de [https://www.wmo.int/pages/prog/drr/documents/roadmap/documents/WDS-DRR-16948\\_es.pdf](https://www.wmo.int/pages/prog/drr/documents/roadmap/documents/WDS-DRR-16948_es.pdf)
- Organización Panamericana de la Salud (2015). *Informe de la reunión regional de coordinadores de desastres en salud*.
- Ortiz Murillo, P. (2007). El proceso de Integración Regional Actual a la luz del Institucionalismo Liberal: Perspectivas Teóricas. *Trabajos y Ensayos*, (5), 1-18. Recuperado de <http://www.diprrihd.ehu.es/revistadoctorado/n5/Ortiz.pdf>
- Peters, G. (1999). *Institutional theory in Political science. The new institutionalism*. Gran Bretaña: Continuum.
- Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017 (página web). Recuperado de <http://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es>
- Powell, W. y DiMaggio P. J. (comp.) (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?* Recuperado de [http://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure\\_Desastres\\_sp.pdf](http://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). *Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País. Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local* (cuadernillos de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local). Chile: Gráfica Troya,
- Puchala, D. J. y Hopkins, R.F. (1982). International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization*, 36(2). Recuperado de [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_materiales/materiales034.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales034.pdf)
- Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR) (2016). *Estrategia de GNDR 2016-2020*. Recuperado de [http://gndr.org/images/newsite/PDFs/GNDR\\_STRATEGY\\_OCT16\\_ES\\_LO\\_RES.pdf](http://gndr.org/images/newsite/PDFs/GNDR_STRATEGY_OCT16_ES_LO_RES.pdf)
- Revet, S. (2010). El mundo internacional de las catástrofes naturales. *Política y sociedad*, 48 (3), 537-554.
- Rivas Leone, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5 (9), 37-46. Recuperado de <http://biblma.pcp.mx/archivos/Neoinstitucionalismo%20y%20revalorizacion.pdf>

- UNISDR (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- UNISDR-CRID (2012). *Auto-evaluación para Gobiernos Locales sobre la Resiliencia a Desastres (LG-SAT) Proyecto UNISDR* [Documento de sistematización]. Recuperado de [http://herramientas.cridlac.org/www/sites/default/files/pdfs-herramientas/H11\\_UNISDR\\_LG-SAT.pdf](http://herramientas.cridlac.org/www/sites/default/files/pdfs-herramientas/H11_UNISDR_LG-SAT.pdf)
- UNISDR-Las Américas. (2016). *Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas*. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2463938/plan-de-accion.pdf>
- Vargas Hernández, J.G. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. *Ciencia Administrativa*, 1, pp. 47-58.
- Young, O. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36 (2). Recuperado de [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_materiales/materiales0310.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales0310.pdf)
- Young, O. (1989). The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment. *International Organization*, 43(3), 349-375. Recuperado de <http://n.ereserve.fiu.edu/010007019-1.pdf>

### Anexo 1.- Matriz de participación en el subprograma de prevención

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL/FENOMENOS	GEOL G	HIDROM	QUI-TEC	SAN-ECO	SOC -ORG
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	C	C		C	C
Asociación Nacional de la Industria Química			C		
Cámara Nacional de la Industria de la Transformación	C	C	C	C	
Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión	C	C	C	C	
Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)	AT	AT	AT		
Comisión Federal de Electricidad	C	C	C	C	C
Comisión Nacional del Agua	C	T	C	C	
Comisión Nacional Forestal			C		
Cruz Roja Mexicana	C	C	C	C	
Federación Mexicana de Radio Experimentadores	C	C	C		
Gobiernos Municipales, Delegacionales y de las Entidades Federativas	T	T	T	T	T
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	C	C	C	C	C
Instituto Mexicano del Petróleo			C		
Instituto Mexicano del Seguro Social	C	C	C	C	C
Instituto Nacional de Ecología			C	C	
Petróleos Mexicanos	C	C	C	C	C
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente			C	C	
Procuraduría General de la República	C		C	C	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	C	C	C	C	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	C	C	T		T
Secretaría de Desarrollo Social	T	C	C		C
Secretaría de Economía	C	C		C	
Secretaría de Educación Pública	C	C	C	C	C
Secretaría de Energía	C		T	C	
Secretaría de Gobernación	E	E	E	E	E/T
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	C	C	C	C	C
Secretaría de la Defensa Nacional	C	C	C	C	C
Secretaría de la Función Pública	T				
Secretaría de la Reforma Agraria	C	C	C	C	
Secretaría de Marina	C	C	C	C	C
Secretaría de Relaciones Exteriores	C	C	C	C	C
Secretaría de Salud	C	C	C	C	T
Secretaría de Seguridad Pública	C	C	C	C	C
Secretaría de Turismo	C	C	C	C	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	C	T	T	T	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social			T	C	C
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	C			C	
Universidad Nacional Autónoma de México	C	C	C	C	C

E» COORDINACION EJECUTIVA T» COORDINACION TECNICA C» CORRESPONSABILIDAD T» APOYO TECNICO

Fuente: Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, DOF, 23 de octubre de 2006

**Anexo 2.- Matriz de participación en el subprograma de auxilio**

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL/PROCESOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aeropuertos y Servicios Auxiliares		C					C			
Asociación Nacional de la Industria Química	C	C	C							
Cámara Nacional de la Industria de la Transformación		C								
Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión	C									C
Comisión Federal de Electricidad	C	C	C	C		C	C	C	C	C
Comisión Nacional del Agua	C	C		C		C	C			
Cruz Roja Mexicana	C	C	C	C		C		C	C	
Distribuidora Conasupo S.A.		C	C						T	
Gobiernos Municipales, Delegacionales y de las Entidades Federativas	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado		C		C		C		C	C	
Instituto Mexicano del Seguro Social	C	C	C	C		C	C	C	C	
Medios de Comunicación										C
Petróleos Mexicanos	C	C	C	C		C	C		C	
Procuraduría General de la República		C	C		C	C				
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente		C								
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		C	C	C						
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	C	C	C	C		C	C			
Secretaría de Desarrollo Social		C	C	C		C				
Secretaría de Economía		C	C	C			C			
Secretaría de Educación Pública		C	C	C		C				
Secretaría de Energía		C	C	C		C	C			
Secretaría de Gobernación	E/T	E/T /C	E/T	E/T	E	E	E	E	E	E
Secretaría de Hacienda y Crédito Público		C	C							
Secretaría de la Defensa Nacional	C	C	C	C	C	T	C	C	C	
Secretaría de la Función Pública		C	C	C					C	
Secretaría de Marina	C	C	C	C	C	T	C	C	C	
Secretaría de Relaciones Exteriores		C	C							
Secretaría de Salud		C	C	C		C	C	T	C	
Secretaría de Seguridad Pública			C		T					
Secretaría de Turismo		C								
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		C	C	C		C	C			
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)		C	C					C	C	
Teléfonos de México		C					C			

Universidad Nacional Autónoma de México	C	C						C		
E » COORDINACION EJECUTIVA T » COORDINACION TECNICA C» CORRESPONSABILIDAD										

Fuente: Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, DOF, 23 de octubre de 2006

**Anexo 3.- Matriz de participación en el subprograma de recuperación**

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL/RESPONSABILIDAD	COORDINACION
Centro Nacional de Prevención de Desastres	AT / C
Comisión Federal de Electricidad	C
Comisión Nacional del Agua	C
Distribuidora Conasupo, S.A.	C
Gobiernos Municipales, Delegacionales y de las Entidades Federativas	T
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	C
Instituto Mexicano del Seguro Social	C
Petróleos Mexicanos	C
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	T
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	C
Secretaría de Desarrollo Social	T
Secretaría de Economía	C
Secretaría de Educación Pública	C
Secretaría de Gobernación	E
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	C
Secretaría de Salud	C
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	C
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	C
E» COORDINACION EJECUTIVA T» COORDINACION TECNICA C» CORRESPONSABILIDAD AT» APOYO TECNICO	

Fuente: Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, DOF, 23 de octubre de 2006

#### Anexo 4.- Características de los atlas de riesgo por entidades federativas

Estado	Atlas de riesgos	Año de creación	Porcentaje de municipios incluido	Tipos de riesgo			Financiamiento federal	Apoyo técnico federal	Atención pública	Actualizado
				Terremoto	Huracán	Inundación				
Aguascalientes	Si	1993	91-100%	●	x	●●	10%	No	No	Si
Baja California	Si	2005	91-100%	●●●	●	●●●	70%	No	No	Si
Baja California Sur	No									
Campeche	Si	2004	91-100%	●	●	●	10%	Si	No	No
Chiapas	Si	2007	10%	●●●	●●●	●●●	61-70%	Si	Si	Si
Chihuahua	Si	2006	10%	●	●	●	10%	Si	No	Si
Coahuila	Si	N.D.	91-100%	●	●	●	21-30%	Si	No	Si
Colima	Si	2008	91-100%	x	●●	●	10%	No	No	n.d.
Distrito Federal	Si	2007	91-100%	●●●	x	●●●	81-90%	No	No	Si, 2008
Durango	en proceso									
Guanajuato	Si	1994	91-100%	●	●	●	71-80%	Si	Si	Si, 2008
Guerrero	Si	2006	91-100%	●	●●	●	11-20%	Si	No	No
Hidalgo	Si	2006	91-100%	●●●	x	●●●	61-60%	Si	No	No
Jalisco	Si	2007	91-100%	●●●	●●●	●●●	90-100%	Si	Si	Si
México	Si	1994	81-90%	●●	●	●●●	No	Si	Si	Si, 2012
Michoacán	Si	2004	91-100%	●	●	●●	61-60%	Si	Si	Si
Morelos	Si	2006	91-100%	●●	x	●●	61-70%	Si	Si	No
Nayarit	Si	2006	91-100%	●	●	●	90%	Si	No	Si
Nuevo León	Si	1999	10%	●	●●	x	10%	No	Si	Si, 2001
Oaxaca	Si	2002	91-100%	●	●	●	31-40%	Si	Si	No
Puebla	Si	1999	91-100%	●	●	●	21-30%	No	No	Si, 2005
Querétaro	Si	2006	91-100%	●●●	x	●●●	81-90%	Si	No	Si
Quintana Roo	en proceso	N.D.	10%	x	x	x	10%	No	No	No
San Luis Potosí	Si	2005	91-100%	●●	●●●	●●●	81-90%	Si	Si	Si
Sinaloa	en proceso									
Sonora	Si	2007	91-100%	●●	●	●	91-100%	Si	Si	Si
Tlaxcala	Si	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Si	en proceso
Tampulipas	Si	2001	81-90%	●●	●●●	●●●	71-80%	Si	Si	Si
Tlaxcala	Si	2005	91-100%	●	x	x	41-50%	Si	Si	Si, 2008
Veracruz	Si	2000	91-100%	●●	●●●	●●●	81-90%	Si	Si	Si
Yucatán	Si	2003	91-100%	●	●●	●	21-30%	Si	No	No
Zacatecas	Si	2008	91-100%	x	x	●	10%	Si	No	Si

●●● Avanzado  
 ●● Medio  
 ● Básico  
 x No incluido

Fuente: OECD, 2013, p. 101

