



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

El régimen internacional de la Reducción de Riesgo de Desastres. El proceso de implementación de los marcos de acción de Hyogo y de Sendai en Centroamérica: avances y obstáculos (2005-2017)

PRESENTA

Karla Ileana Siller Hernández

TESIS

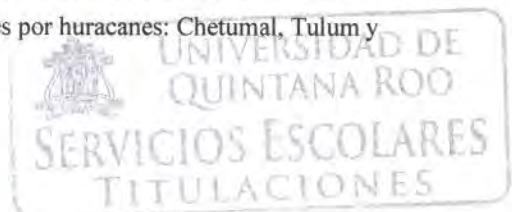
para obtener el grado de

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


El régimen internacional de la Reducción de Riesgo de Desastres. El proceso de implementación de los marcos de acción de Hyogo y de Sendai en Centroamérica: avances y obstáculos (2005-2017)


Presenta: Karla Ileana Siller Hernández


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

Aprobado por

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

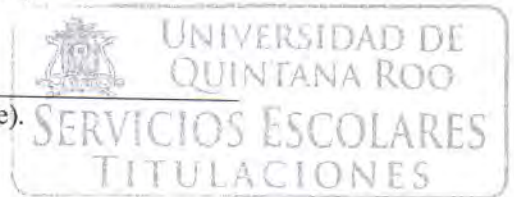
PRESIDENTE: 
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez (presidente)

SECRETARIO: 
Dr. David Velázquez Torres (secretario).

VOCAL: 
Mtra. Tania Camal Cheluja (vocal).

SUPLENTE: 
Dra. María Luisa Hernández (suplente).

SUPLENTE: 
Dra. Rosalía Chávez Alvarado (suplente).



Chetumal, Quintana Roo, septiembre de 2017

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Esta tesis está dedicada a la Gloria del Gran Arquitecto del Universo, quien cuida de mí y guía mis pasos.

Quiero agradecer a mis padres por ser mi más grande ejemplo a seguir, por acompañarme en todo momento, y por brindarme su cariño, apoyo y sabios consejos que me han permitido convertirme en la persona que ahora soy.

A Noel, por ser mi compañero en esta gran aventura llamada vida y por brindarme su amor incondicional que me motiva a seguir adelante y ser mejor cada día.

A Aeleen, quien más que una amiga se convirtió en una hermana junto a la cual escribí un sinnúmero de historias durante estos cinco años, y cuya compañía hizo más fáciles y llevaderos los días que pasé lejos de mi familia.

Por otra parte, extiendo un agradecimiento muy especial a mi director de tesis, tutor y profesor, el Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez, quien siempre creyó en mí y no dudó en incluirme en diversos proyectos en los que, sin duda, desarrollé diversas capacidades que me serán útiles en la vida profesional.

De igual forma, agradezco a mi Sínoo conformado por el Dr. David Velázquez, la Mtra. Tania Camal, la Dra. María Luisa Hernández, y la Dra. Rosalía Chávez por tomarse el tiempo de leer esta tesis y por sus valiosas observaciones para la mejora de la misma.

Finalmente, quiero agradecer a la Universidad de Quintana Roo por ser mi casa de estudios, y por dotarme de las herramientas necesarias para convertirme en una profesionista; y a CONACyT por el apoyo económico brindado que me permitió enfocarme completamente en la escritura de ese trabajo de investigación.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo 1. El neoinstitucionalismo y la reducción de riesgo de desastres	6
1.1 Supuestos teóricos del neoinstitucionalismo	6
1.2 Los regímenes internacionales	15
1.3 Conceptos clave de la reducción de riesgo de desastres	23
Capítulo 2. La construcción del régimen internacional de reducción de riesgo de desastres	31
2.1 Los desastres a nivel mundial	32
2.1.1 Los desastres en Centroamérica	37
2.2 El régimen de la reducción de riesgos de desastres antes de Hyogo y Sendai	43
2.3 Plan de Acción Global sobre la reducción de riesgos de desastres	47
2.3.1 El Marco de Acción de Hyogo	47
2.3.2 El Marco de Acción de Sendai	51
Capítulo 3. El régimen regional de la reducción de riesgo de desastres en Centroamérica	62
3.1 Características del régimen para la reducción de desastres en Centroamérica	62
3.2 Avances y obstáculos en materia de reducción de riesgo de desastres en Centroamérica	70
3.2.1 Casos de Estudio en la implementación del Marco de Acción de Hyogo	73
3.2.2 Avances regionales en la implementación del Marco de Hyogo	87
3.2.2.1 La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)	89
3.2.2.2 Plan Regional para la Reducción de Desastres	92
3.3 Rumbo a la implementación del Marco de Acción de Sendai en Centroamérica	95
Conclusiones	98
Referencias	105

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo del desastre	28
Figura 2. Emisiones de Co2 1983-2013	32
Figura 3. Variación media de temperatura 1983-2013	33
Figura 4. Número aproximado de Desastres (1953,1983); (1983,2013).	34
Figura 5. Organigrama del CEPREDENAC	64

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Relación de muertes por Desastre a nivel mundial	35
Tabla 2. Población por país en Centroamérica	37
Tabla 3. Aspectos económicos por país en Centroamérica	38
Tabla 4. Promedio nacional de muertes por desastre en Centroamérica	40
Tabla 5. Promedio de calificaciones por país dadas por el HFA Monitor en Centroamérica	71
Tabla 6. Avances por país en la prioridad 1	75
Tabla 7. Avances por país en la prioridad 2	78
Tabla 8. Avances por país en la prioridad 3	80
Tabla 9. Avances por país en la prioridad 4	82
Tabla 10. Avances por país en la prioridad 5	85
Tabla 11. Aspectos regionales establecidos en el Marco de Acción de Hyogo	87
Tabla 12. Relación de los ejes articuladores de la PCGIR con las Prioridades de Acción de Hyogo	90
Tabla 13. Contenido del PRRD y su relación con las Prioridades de Acción de Hyogo	94

RESUMEN

Las instituciones internacionales, clasificadas en organizaciones, regímenes y convenciones, permiten a los Estados disminuir la incertidumbre y la anarquía existente en el sistema internacional, y facilitan la cooperación, el diálogo y la resolución de problemáticas comunes. En este sentido, las instituciones internacionales existen en cada una de las áreas temáticas de las relaciones internacionales.

Tal es el caso de los desastres, los cuales son el resultado de la interacción de fenómenos naturales con factores de riesgo socialmente contruidos. Estos representan una grave e importante problemática debido a que afectan económica, política y socialmente a la totalidad de los Estados.

Como respuesta a esto, se ha desarrollado un régimen internacional enfocado en la reducción de riesgo de desastres, el cual es generado y vigilado por la ONU. Dicho régimen se ha ido evolucionando y complejizando a través del tiempo, siendo sus manifestaciones más recientes el Marcos de Acción de Hyogo elaborado en el 2005, y el Marco de Acción de Sendai, elaborado en el 2015.

Dentro de este contexto se inserta la región Centroamericana la cual, debido a su posición y composición geográfica, año con año recibe un importante número de amenazas naturales que terminan por convertirse en grandes y costosos desastres. Debido a esto, los Estados de la región se han sometido al régimen internacional de reducción de riesgos de desastres; sin embargo, paralelamente y a través del CEPREDENAC, han desarrollado un régimen regional propio que adecúa los compromisos internacionales al contexto, capacidades y necesidades de la región.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los Estados optan por coordinar acciones a nivel global con el fin de dar solución a ciertas problemáticas que afectan, directa o indirectamente, a toda la comunidad internacional. Debido a esto, los Estados crean diversas Organizaciones Internacionales con el fin de construir regímenes internacionales que les permitan alcanzar objetivos específicos a nivel global o regional.

En este sentido, los regímenes enfocados en la seguridad y la economía ocupan un lugar privilegiado en la esfera internacional; sin embargo, y conforme se desarrolla y amplía la agenda internacional, otros regímenes han recibido especial atención y han sido aceptados como piezas fundamentales para lograr un desarrollo integral de los Estados. Este es el caso del régimen internacional de la reducción de riesgo de desastres, el cual será estudiado en la presente investigación.

La razón principal por la cual elegí este tema es porque formo parte del equipo de investigación del proyecto CONACYT 248375: Resiliencia en ciudades costeras del Caribe Mexicano ante desastres por huracanes: Chetumal, Tulum y Playa del Carmen. Así mismo, el tema de la reducción de riesgo de desastres llamó profundamente mi atención ya que, en la mayoría de las ocasiones, no se le concede la importancia debida dentro del estudio de las RRII; si bien es cierto que los regímenes de seguridad y económicos son fundamentales para lograr un correcto desarrollo del Sistema Internacional, no se puede dejar a un lado el ámbito natural ya que un impacto de cualquier fenómeno es capaz de afectar y alterar gravemente la economía, seguridad y composición de un Estado si este no cuenta con medidas pertinentes de preparación, prevención y respuesta.

Del mismo modo, considero que el estudio del régimen internacional de la reducción de riesgo de desastres es sumamente interesante debido a su complejidad ya que involucra a la totalidad de los sectores de los Estados, lo que supone una tarea para nada sencilla de lograr, sobre todo para los países que aún se encuentran en vías de desarrollo.

Ahora bien, el régimen internacional de la reducción de riesgo de desastres se ha ido desarrollando, perfeccionando y complejizando con el transcurrir del tiempo; así pues, mientras que en un inicio la responsabilidad de atender las cuestiones relacionadas con los efectos de los

fenómenos naturales recaía exclusivamente en los Gobiernos que en conjunto con empresas privadas se limitaban únicamente a "llevar a cabo acciones de auxilio después de la llegada de la catástrofe" (Revet, 2011, p. 539); en los años 70 se comenzó a gestar un verdadero régimen internacional enfocado a la asistencia de víctimas y prevención de las catástrofes.

En este punto cabe destacar la importancia de la ONU, organismo que se ha encargado de promocionar la cuestión de la gestión de riesgo y prevención de catástrofes a escala mundial y que propuso un régimen que incluyó no solo a los Gobiernos sino que fomentó la participación de organizaciones regionales, actores estatales, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación, etc. (Revet, 2011).

Más adelante, en la década de los noventa, se celebraron algunas Conferencias Internacionales que derivaron en el establecimiento de prioridades y objetivos comunes a nivel internacional en materia de prevención de desastres ocasionados por fenómenos naturales.

Como resultado de dichas Conferencias, los años comprendidos entre 1990 y 1999, fueron declarados por la ONU como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), el cual tuvo como objetivo principal el "reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales" (Molin, 1997, p. 5).

Lo anterior indica que los Estados pasaron de preocuparse exclusivamente en dar una respuesta post desastre a idear estrategias que permitieran llevar a cabo acciones previas al fenómeno con el objeto de reducir los daños ocasionados.

En consonancia con lo anterior, y dentro del marco del DIRDN, en 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobó el Programa 21, con el cual se buscó, sobre todo, la implementación de políticas internacionales encaminadas a fomentar un desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo (ONU, 1992).

La inclusión del concepto de desarrollo sostenible en la agenda internacional, es sin duda, el resultado de un proceso de aprendizaje en el que los Estados reconocieron que la reducción de riesgos comienza desde la planeación del desarrollo de los mismos.

Bajo esta lógica, en 1994 se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en Yokohama, Japón, misma en la que participaron 155 países y que culminó con la creación de la "Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro"

(ONU, 1994, p. 1). Dicha Estrategia partió del supuesto de que es posible mitigar los efectos y las consecuencias de los desastres naturales mediante la implementación de medidas de prevención en los planes nacionales de los Estados.

Posteriormente, y tras el término del DIRDN (1999), se convocó en el año 2000 en Nueva York, a la Cumbre Milenio, en la que se elaboró la Declaración del Milenio mediante la cual, los Estados reafirmaban los compromisos adquiridos en el Programa 21 referentes al desarrollo sostenible al mismo tiempo de que buscaban “intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre” (ONU, 2000, p. 7). En este sentido, el régimen adquirió un grado más de complejidad al establecer el objetivo de lograr una cooperación efectiva entre los Estados.

Más adelante, en el año 2002, se celebró en Sudáfrica la Cumbre de Johannesburgo, con la cual se continuo haciendo hincapié en la necesidad de implementar un modelo de desarrollo sostenible y reiteró la disposición de los Estados para lograr cumplir las metas establecidas en la Declaración del Milenio.

En el año 2005, se llevó a cabo en Japón la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, en la que participaron 168 países y que trajo como resultado la creación de un plan de acción conocido como Marco de Acción de Hyogo en el que se establecen 5 prioridades de acción.

En este sentido, el Marco de Acción de Hyogo establece metas complejas para los Estados en general pero sobre todo para los Estados que aún se encuentran en vías de desarrollo debido a que supone la existencia de un sistema institucional sólido y efectivo que sea capaz de fomentar y sostener acciones encaminadas a la reducción de riesgos.

Aunado a esto, el Marco de Acción de Hyogo establece que debe de ser prioritaria la elaboración de mecanismos de alerta temprana y el establecimiento de una cultura de prevención en la población, lo que significa que los Estados deben de ser capaces de incluir en el proceso a los diferentes sectores sociales, meta que sin duda representa un gran desafío para los Estados que aún no desarrollan un sistema democrático ejemplar. De igual forma, la cuarta prioridad establecida en el Marco que establece la reducción de riesgo subyacente puede resultar difícil de alcanzar por los Estados en vías de desarrollo ya que requiere de una sofisticada planeación de desarrollo de los pueblos y ciudades, que a su vez significan altos grados de inversión.

Por otra parte, en el año 2015, se establece el Marco de Sendai, avalado por 187 países y que funge como el sucesor del Marco de Hyogo que asegura la continuación de los trabajos

acordados en Hyogo, pero agrega 7 metas mundiales.

Sin duda, las metas establecidas en el Marco de Acción de Sendai presentan un grado de complejidad aún mayor que las establecidas en Hyogo ya que establecen cifras específicas sobre las cuales trabajar, hacen hincapié en la participación de los gobiernos locales e incluyen a diferentes grupos vulnerables en la planeación y desarrollo de los Estados.

Con base en lo anterior, en la presente investigación se establece la siguiente hipótesis:

El régimen internacional de Reducción de Riesgo de Desastres, establecido por los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai establecen metas complejas como el desarrollo sostenible o la resiliencia de los Estados, las cuales son sumamente difíciles de alcanzar, sobre todo para los Estados que se encuentran en vías de desarrollo, quienes no cuentan con capacidades sólidas tanto económicas como políticas. Sin embargo, Centroamérica ha logrado construir un régimen subregional con características propias que se adecuan a las particularidades de los Estados que la conforman; y, a pesar de que la mayoría de los Estados que conforman dicha región encuentran grandes obstáculos internos que les impide cumplir con la mayoría de los compromisos adquiridos a nivel internacional, la existencia de un régimen subregional ha contribuido que se logren avances significativos en el tema de Reducción de Riesgo de Desastres a nivel regional.

En este sentido, el objetivo general de la investigación será el de identificar las características del Régimen Internacional de la Reducción de Riesgo de Desastres; y, del mismo modo, se establecen tres objetivos específicos: 1.-Explicar el modelo de análisis y la categoría de análisis a utilizar en la investigación; 2.-Explicar la evolución de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai; y 3.- Analizar la aplicación de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai en Centroamérica.

En consonancia con lo anterior, el presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos: el primero lleva por título "El neoinstitucionalismo y la reducción de riesgo de desastres", y presenta los supuestos teóricos del enfoque neoinstitucionalista, así como los conceptos clave a utilizar.

El segundo capítulo titulado "La construcción del régimen internacional de reducción de riesgo de desastres" presenta estadísticas sobre desastres a nivel mundial y regional, así como datos generales de los países a analizar; posteriormente se expone el proceso de evolución y

consolidación del régimen internacional de la reducción de riesgos de desastres y concluye con la presentación de los objetivos y prioridades de Acción de los Marcos de Hyogo y Sendai.

Por último, en el capítulo 3 titulado "El régimen regional de la reducción de riesgo de desastres en Centroamérica", se presenta el desarrollo histórico de la Reducción de Riesgo de Desastres en Centroamérica con el fin de comprobar la existencia del régimen regional; de igual forma, se hace un análisis general sobre los avances nacionales en la Implementación del Marco de Hyogo por parte de los países que conforman el CEPREDENAC; y, por otro lado, se analizan dos de los avances regionales centroamericano más significativos en el marco de un régimen regional. Finalmente se presenta un pronóstico de los posibles resultados en la implementación del Marco de Acción de Sendai en la región.

CAPÍTULO 1. EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

El principal objetivo del presente capítulo es el de presentar los supuestos teóricos que guiarán esta investigación, así como definir los conceptos clave relacionados a la reducción de riesgo de desastres. En consonancia con lo anterior, el capítulo se encuentra dividido en tres apartados. En el primer apartado se presentarán los supuestos teóricos dados por el neoinstitucionalismo; así como la clasificación de las instituciones internacionales proporcionada por el teórico Robert Keohane. En el segundo apartado se describirán los elementos y características que conforman a los regímenes internacionales. Finalmente, en el tercer apartado se presentarán las definiciones de los conceptos clave relacionados a la reducción de riesgo de desastres.

1.1 Supuestos teóricos del neoinstitucionalismo

Dado que el presente trabajo se centrará en un régimen internacional, resulta necesario presentar y definir algunos conceptos clave que fungirán como ejes sobre los cuales se desarrollará la investigación.

En primer lugar, cabe señalar que la presente investigación será abordada bajo los lineamientos proporcionados por el enfoque neoinstitucionalista; lo anterior debido a que este enfoque enfatiza el papel de las instituciones dentro del sistema internacional y, por lo tanto, acepta, legitima y fundamenta la existencia tanto de organizaciones internacionales como de regímenes internacionales.

En consonancia con lo anterior, los conceptos, definiciones y supuestos que postula el neoinstitucionalismo resultan sumamente útiles para la realización de un análisis acerca del proceso de la construcción de un régimen internacional de la reducción de riesgo de desastres,

llevado a cabo principalmente por organizaciones, siendo las más importantes la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a nivel global, y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, de ahora en adelante CEPREDENAC, a nivel regional.

El neoinstitucionalismo, parte de la premisa de que el sistema internacional se ve regido por un estado natural de anarquía, la cual es definida como "una condición de la posibilidad de guerra o causa facultativa de la misma" (Waltz citado por Wendt, 2005, p. 5).

En consonancia con lo anterior, y en aras de evitar un estallido de conflictos entre los Estados, los cuales son considerados como los principales actores aunque no los únicos, el neoinstitucionalismo establece que la mejor vía para lograr el consenso y cooperación entre estos es mediante la creación de instituciones internacionales, hecho que puede ser posible porque, de acuerdo a este enfoque, los Estados buscan sobre todo la maximización de sus propios beneficios, sin importar lo que obtengan los demás actores, o dicho de otro modo, buscan obtener ganancias absolutas, situación que es facilitada por las instituciones.

Del mismo modo, las instituciones reducen los costos de transacción entre los Estados y ayudan a reducir la incertidumbre sobre las intenciones de los demás actores del sistema internacional. Además, estas "pueden continuar promoviendo la cooperación internacional incluso cuando los intereses de los Estados que condujeron a la creación de dichas instituciones ya no existan" (Hellmann, G. y Wolf, R., 1993). Es decir, las instituciones tienen la capacidad de prevalecer aunque el propósito inicial con el que fueron creadas ya se haya alcanzado o eliminado.

Esta continuidad, según Hellmann y Wolf (1993), puede ser posible debido a cinco razones fundamentales:

1) Debido a que el proceso de creación de instituciones internacionales es sumamente difícil, los Estados tienen más incentivos para mantener las ya creadas que comenzar de nuevo.

2) Una vez establecidas, las instituciones se benefician de la información que generan, lo que provoca que puedan perpetuarse a sí mismas.

3) Estas fungen como estructuras de comunicación entre los Estados, lo que reduce la incertidumbre y altera la concepción de interés nacional de cada Estado, quienes se muestran a favor de la permanencia de las instituciones.

4) Los gobiernos temen porque existan represalias si no cumplen con los compromisos acordados

5) Incluso si no existe la posibilidad de represalias, los gobiernos continúan teniendo inventivos para cumplir con las reglas y principios de una institución, ya que se consideran que de no hacerlo, su reputación se verá afectada.

Ahora bien, a pesar de que existen varias definiciones del concepto "institución", para efectos de la presente investigación resulta conveniente citar solamente tres. La primera de ellas es la elaborada por Robert Keohane quien señala que las instituciones deben de ser entendidas como "un conjunto de reglas persistentes e interconectadas (formas e informales) que prescriben roles de comportamiento, restringen actividades y moldean expectativas" (Keohane, 1989, p. 3). Es decir, las instituciones son concebidas como un grupo de estructuras mentales que moldean las interacciones sociales y establecen ciertas metas conjuntas. En este sentido, Keohane (1988) indica que "institución puede hacer referencia a un patrón general de categorización de actividad o a un acuerdo particular formal o informalmente organizado, construido por humanos" (p. 383).

Por otra parte, el economista North (1991) argumenta que "las instituciones son limitaciones creadas por el hombre que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales. Estas establecen restricciones informales (sanciones, tabúes, tradiciones y códigos de conducta), y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)"(p.87). Lo anterior concuerda con lo planteado por Keohane al señalar que se trata de un grupo de reglas formales e informales que modifican la forma en la que las personas se comportan; sin embargo alimenta la definición al especificar las esferas en las que dichas reglas repercuten (en lo social, en lo económico y en lo político) y, por otra parte, aclara que las instituciones deben de ser comprendidas como creaciones humanas.

Finalmente, existe una tercera definición más reciente que logra fusionar satisfactoriamente los elementos mencionados por Keohane y North, y que es proporcionada por Rivas (2003), quien establece que

Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los los subsistemas o distintos componentes del sistema" (p. 39).

Tomando en cuenta las definiciones presentadas, se puede establecer entonces que las instituciones son un grupo de reglas formales e informales que afectan, modifican o condicionan

el comportamiento de las relaciones humanas en el ámbito social, económico y político dentro de un determinado sistema. En concordancia con esto, se considera como institución a un sinnúmero de estructuras existentes en la sociedad como la religión, el matrimonio, la familia, los partidos políticos, los bancos, etc.

Debido a esta multiplicidad, cabe señalar que las instituciones que interesan para efectos del presente trabajo son las denominadas "instituciones internacionales", las cuales son entendidas como un

conjunto de reglas que estipulan las formas en las que los Estados deben de cooperar y competir entre ellos. Estas prescriben las formas aceptables de comportamiento del Estado y proscriben los tipos inaceptables de comportamiento. Estas reglas son negociadas por los Estados (...), e implican la aceptación mutua de las normas (...) que se definen en términos de derechos y obligaciones. Estas reglas son generalmente formalizadas en acuerdos internacionales y son expresadas en forma de organizaciones (Mearsheimer, 1995, p. 8-9).

De la anterior definición se destacan varios aspectos: a) las instituciones internacionales son resultado de una negociación directa entre los Estados; b) estas se enfocan en establecer parámetros de comportamiento en términos de cooperación o competencia; c) los Estados aceptan voluntariamente las normas convenidas, las cuales son adoptadas como derechos u obligaciones; e) las reglas acordadas entre los Estados son institucionalizadas mediante la celebración de tratados internacionales y; e) finalmente, las instituciones son convertidas en organizaciones.

Cabe señalar que al igual que las instituciones locales, las de carácter internacional son sumamente variadas, por lo que este trabajo se centrará en las instituciones que Keohane denominó como instituciones específicas, las cuales son definidas como una relación de reglas y normas complejas, identificables en un espacio y tiempo determinado, que prescriben roles de comportamientos, limitan actividades y moldean expectativas. Estas reglas son creadas por los actores a partir de una revisión de decisiones pasadas que les permiten predecir comportamientos futuros y, de igual manera, pueden ser modificadas por los miembros sin que esto comprometa la integridad de la institución (Keohane, 1988).

En este sentido, las instituciones internacionales específicas funcionan como una herramienta encargada de reducir la incertidumbre entre los Estados al predecir y establecer roles de

comportamiento dentro de una sistema internacional y, de igual manera, dichas instituciones tienen la capacidad de perdurar en el tiempo y espacio, y de adaptarse a las exigencias y necesidades de los actores.

Con base en estos supuestos, Keohane (1989) clasifica a las instituciones internacionales en tres principales clases: 1.- Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales; 2.- Regímenes internacionales, y 3.- Convenciones.

En lo concerniente a las organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, estas son definidas por el autor como entidades burocráticas, diseñadas por los Estados, que poseen capacidad de acción, una jerarquía definida y reglas explícitas asignadas a individuos y grupos específicos, capaces de controlar la actividad y reaccionar ante ella (Keohane, 1989).

Como consecuencia de lo anterior, las organizaciones intergubernamentales favorecen la creación de agendas internacionales, actúan como catalizadores de coaliciones entre los Estados, permiten a los Estados débiles conseguir alianzas, y ayudan a determinar las prioridades de los gobiernos (Keohane y Nye, 2001).

En este punto, resulta necesario establecer una diferenciación entre los conceptos de "organización" e "institución", que aunque están íntimamente relacionados, y se suelen utilizar como sinónimos, no lo son. Por organizaciones se entiende a las

colectividades (...) que se han establecido para alcanzar objetivos relativamente específicos sobre una base más o menos continua. Debe ser claro, sin embargo, que las organizaciones tienen aspectos que las distinguen, diferentes a la obtención de objetivos y la continuidad. Estos aspectos incluyen límites relativamente fijos, un orden normativo, rangos de autoridad, un sistema de comunicaciones y un sistema de incentivos que permita que las diferentes clases de participantes trabajen juntas por el logro de objetivos comunes. (Scott, citado por Hall, 1983, p. 31)

Con la definición arriba presentada se puede señalar que las organizaciones son unidades humanas basadas en un marco normativo que limita y guía la consecución de uno o varios objetivos específicos; por lo tanto, si las instituciones son un conjunto de reglas que limitan y moldean el comportamiento de los actores, las organizaciones son la concretización de las instituciones o

dicho de otro modo, las organizaciones son las herramientas con las cuales se acciona lo establecido por las instituciones.

Por otro lado, y al igual que las instituciones, las organizaciones pueden ser formales o informales; las organizaciones formales son las que surgen de una cuidadosa planeación, poseen jerarquías verticales bien establecidas, cuentan con autoridad legítima y reglas definidas, se integran de miembros específicos, poseen un sistema de comunicación estructurado y se desenvuelven en la esfera pública (Ali y Salamzadeh, 2014).

Por su parte, las organizaciones informales son aquellas que cuentan en menor medida (o no cuentan) con un perfil público, no poseen una constitución formal y operan a espaldas del espacio público, ejemplos de estas organizaciones son las mafias, las sociedades secretas, las pandillas criminales, etc. (DFID, 2010). Cabe mencionar que las organizaciones en las que enfocará esta investigación son las denominadas "organizaciones formales" pero con carácter internacional.

En este sentido, las organizaciones internacionales son aquellas "organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, establecidas a nivel regional o mundial con el propósito de colaborar en la solución de situaciones que trascienden las fronteras de los países" (Pearson y Rochester, 2000, p. 639).

Se acepta la existencia de dos categorías principales. La primera de ellas es la que engloba a las denominadas organizaciones internacionales intergubernamentales, las cuales son definidas como "organizaciones compuestas por varios países y a las que se llega mediante la firma de convenios por parte de los gobiernos de sus miembros" (Pearson y Rochester, 2000, p. 639). Es decir, que son todas aquellas organizaciones que son consecuencia directa de negociaciones entre actores exclusivamente públicos (Estados).

Estas organizaciones poseen cuatro características principales que, de acuerdo con Calduch (1991), son las siguientes:

- 1.- Internacionalidad: Significa que los miembros que integran la organización provienen de distintos Estados. Por lo anterior, y debido a que estas se desenvuelven en el medio internacional, la constitución, desarrollo y extinción de dichas organizaciones influyen directamente en las relaciones internacionales.

2.- Estructura orgánica permanente: Poseen una serie de órganos, medios humanos, y recursos financieros y jurídicos propios que resultan de la naturaleza estable y permanente de los fines y objetivos que se pretenden alcanzar.

3.- Funcionalidad de las organizaciones internacionales: Las organizaciones internacionales desempeñan algunas funciones y competencias necesarias para lograr la existencia y buen funcionamiento de una sociedad internacional. De igual manera, estas organizaciones surgen ante la necesidad de trascender las limitaciones territoriales entre los Estados (fronteras) y, por lo tanto no poseen una correspondencia territorial directa.

4.- Relevancia jurídica: Las organizaciones internacionales son consecuencia de un acuerdo de voluntades en el que se establecen derechos y obligaciones que son reconocidos como vinculantes. Aunado a esto, el acuerdo constitutivo de las organizaciones adquiere eficacia jurídica frente a terceros; es decir, las organizaciones internacionales poseen relevancia jurídica tanto a nivel interno como a nivel externo.

En relación a la cuarta característica, Keohane (1988) señala que las organizaciones internacionales tienen facultad para participar en actividades dirigidas a conseguir objetivos específicos como el incremento o gasto de dinero, promulgar políticas y efectuar elecciones discrecionales.

Por otro lado, la segunda categoría es la que engloba a las organizaciones no gubernamentales, definidas como "entidades independientes tanto del gobierno como del sector empresarial. Su mandato consiste en promover el interés público y servir al bien público en lugar de obtener un beneficio o promover los intereses de un pequeño grupo de individuos" (Binder-Avilés, 2012, p. 3). Esto quiere decir que a diferencia de las anteriores, estas organizaciones son producto de la unión de voluntades entre personas, las cuales no representan los intereses de entidades públicas o empresariales y buscan mejorar las condiciones de algún sector específico dentro del ámbito público.

Por otra parte, y aunque todavía no existe un consenso general acerca de una subclasificación de las categorías arriba señaladas, el autor Grasa (1993) propone tres subdivisiones con base en los siguientes criterios:

1) Por su composición y alcance de los miembros en relación al sistema internacional en su conjunto. Dentro de este grupo se encuentran las organizaciones con un número limitado de miembros que de acuerdo al área que abarcan, se clasifican en regionales y subregionales, y por

otro lado se encuentran las organizaciones con un número potencial de miembros ilimitados calificadas como universales.

2) Por sus objetivos y campo de actuación. Respecto a la clasificación por objetivos, las organizaciones internacionales pueden ser clasificadas en cuatro: a) Organizaciones generales o especializadas (que persiguen fines generales o específicos); b) Organizaciones técnicas o fundamentalmente políticas; c) organizaciones predominantemente políticas, económicas, culturales, o de seguridad; y d) organizaciones prioritariamente políticas, económicas, sanitarias, religiosas, culturales, sociales, laborales, de defensa, de transportes, etc.

En cuanto al campo de actuación se refiere, las organizaciones internacionales se pueden subdividir en tres grupos: 1) aquellas que se enfocan en alentar la cooperación entre los miembros; b) aquellas que se encargan de desalentar la conflictividad entre los miembros y procuran fomentar la prevención y gestión de conflictos; y c) organizaciones que se encargan de establecer las pautas o procedimientos para una confrontación.

3) Por su estructura y modelo organizativo. Esta clasificación se lleva a cabo tomando en cuenta tres elementos principales: 1) las diferencias que existen entre los miembros en términos de tratamientos; los factores que se consideran van desde la posibilidad que tienen los miembros de pertenecer a órganos o cargos dentro de la organización hasta el modo en el que se toman las decisiones (si es por votación de mayoría, mayoría cualificada, etc.); 2) el grado de independencia y capacidad de decisión por parte de los órganos de carácter institucional y; 3) el equilibrio existente entre elementos gubernamentales y no gubernamentales, si es que existen.

Las pautas arriba establecidas facilitan la clasificación de las dos principales organizaciones que serán analizadas en el siguiente capítulo; en este sentido, la Organización de Naciones Unidas, establecida en 1945, debe ser entendida como una organización formal intergubernamental de carácter universal e independiente que alienta la cooperación, desalienta la conflictividad entre los miembros y persigue objetivos generales. Por su parte, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), es un organismo intergubernamental subregional especializado.

Continuando con la clasificación de instituciones internacionales, Keohane establece a las convenciones como segunda categoría. Cabe señalar que generalmente se considera que las convenciones son tratados escritos convenidos entre los Estados, sometidos al derecho

internacional, por lo que el concepto suele ser utilizado como sinónimo de Tratados Internacionales, Acuerdos Internacionales, Pactos, Declaraciones o Actas Generales (Shaw, 2008).

Sin embargo, Keohane establece una distinción entre las convenciones y los tratados multilaterales puesto que señala que las primeras carecen de obligatoriedad legal al no tener un carácter contractual.

En consonancia con esto, el autor parte de la definición de Krasner acerca de regímenes internacionales y la divide en una parte formal (regímenes) y otra informal (convenciones) (Hansen, 1996). Así, define a las convenciones como instituciones informales con reglas implícitas que moldean las expectativas de los actores y que les permiten entenderse mutuamente y coordinar su comportamiento sin que existan reglas explícitas; resultando sumamente apropiadas para lograr una coordinación en situaciones donde conviene adoptar una forma particular de comportamiento común (Keohane, 1989).

Por otra parte, añade el autor, estas instituciones son temporal y lógicamente anteriores a las organizaciones formales o regímenes ya que sin convenciones, resultaría sumamente difícil para los Estados negociar entre ellos o entender las acciones del otro. Por lo tanto, los regímenes internacionales dependen de la existencia de convenciones que hagan posible las negociaciones entre los Estados.

Así mismo, Keohane establece una relación estrecha entre los tres tipos de instituciones y asume que existe un proceso de evolución en el cual las convenciones se transforman en regímenes, y los regímenes en organizaciones (Hansen, 1996). Cabe señalar que dicha evolución es consecuencia del incremento del grado de institucionalización de las instituciones, entendiendo esto último como el "proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad" (Huntington, 1968, p. 12).

En este sentido Huntington (1968) y Keohane (1989) establecen que el nivel de institucionalización de una institución será determinado por el grado de cumplimiento de cada uno de los siguientes aspectos:

a) Adaptabilidad. Se refiere a la capacidad que una organización tiene para hacer frente a los cambios del medio en el que se inserta.

b) Complejidad. Involucra la multiplicidad de subunidades organizacionales de acuerdo a una jerarquía y funcionalidad, y la diferenciación entre ellas.

c) Autonomía. Hace referencia al grado de independencia de las instituciones respecto a otros grupos sociales, y al nivel en el que las instituciones alteran sus propias reglas sin esperar que agentes externos lo hagan.

d) Coherencia. Entendida como la existencia de un consenso substancial sobre los límites funcionales y procedimientos para resolver disputas de una organización.

e) Comunidad. Significa que los participantes de un determinado sistema comparten las mismas expectativas acerca de comportamientos considerados como adecuados y maneras de interpretar acciones.

f) Especificidad. Se refiere al grado en el que las expectativas de las instituciones están claramente establecidas en forma de reglas

1.2 Los regímenes internacionales

Como tercera clasificación de las instituciones internacionales, se encuentran los denominados regímenes internacionales, los cuales son definidos por Krasner (1983) como un conjunto de principios (entendidos como las creencias de hecho, causalidad y rectitud), normas (estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones), reglas (prescripciones y proscripciones de acciones específicas) y procedimientos de toma de decisiones (prácticas predominantes para la fabricación e implementación de elecciones colectivas) alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada.

Por su parte, Underdal y Young (2004) señalan que los regímenes internacionales son sistemas sociales que comprenden, en adición a un catálogo de normas de comportamiento, un proceso de comunicación estructurado e institucionalizado en el cual las normas son moldeadas y son tomadas las decisiones colectivamente.

Así mismo, Keohane (1988) establece que los regímenes internacionales son instituciones específicas que involucran a Estados o actores transnacionales que se interesan en asuntos particulares de las relaciones internacionales. Además, agrega el autor, este tipo de instituciones no tienen la capacidad de adaptarse o transformarse por sí mismos, por lo que resulta necesaria la existencia de organizaciones internacionales que guíen su evolución y cambio.

Ahora bien, la principal función de los regímenes internacionales es la de "facilitar la coordinación de acciones y políticas y la adopción de conductas cooperativas en la mayoría de las áreas temáticas" (Murillo, 2004, p. 11).

De acuerdo con lo anterior, Oshiba (2010) señala que los regímenes internacionales funcionan como una herramienta eficaz para superar el "Dilema del Prisionero" en las relaciones internacionales.

El Dilema del Prisionero, ideado aproximadamente en los años de 1950 por Merrill Flood y Melvin Drescher y formalizado más adelante por A. Tucker, llamó la atención de los estudiosos de las RR.II, sobre todo de académicos interesados en el tema de la cooperación internacional debido a que reflexiona acerca de los problemas de la acción colectiva y representa, de una manera transparente y clara, situaciones en las que la persecución del interés propio de los actores conduce a un resultado poco óptimo para todos. Este dilema es presentado generalmente en forma de historia en la que dos jugadores tienen dos opciones: cooperar o defecionar (Costa, 2004).

La historia comienza con el arresto de dos personas que son sospechosas de haber cometido un crimen severo; sin embargo, el juez no posee evidencia jurídica para este crimen excepto si uno testifica en contra del otro. El que testifique será liberado mientras que el otro será puesto en prisión cumpliendo una condena muy larga; no obstante, si ambos testifican, la condena para ambos será menos severa y, por el contrario, si ambos deciden no testificar ambos permanecerán encarcelados pero por un periodo sumamente corto.

Del ejemplo anterior se debe destacar un elemento sumamente importante; aunque los participantes obtengan mayor beneficio actuando por su cuenta (en este caso optar por defecionar), existe un ambiente de incertidumbre acerca del comportamiento que el otro adoptará, situación que influirá en hacer de la última opción (la de cooperar y no testificar) la más deseable. En este sentido, los actores tenderán a cooperar si esto reduce, sobre todo, la incertidumbre y evita el ser perjudicado por consecuencia de las acciones del otro.

Este comportamiento también se aplica en el ámbito de las relaciones internacionales debido a que en un sistema anárquico "la política internacional está caracterizada por la expectativa de interacciones futuras" (Oye, 1985, p. 12).

Gracias a esto, la creación de regímenes internacionales es posible y deseable y, como consecuencia "los actores no se incorporan a un régimen por las simples expectativas de beneficios;

sino porque presumen la posibilidad real de una acción cooperativa más allá del auto-interés." (Murillo, 2004, p. 6).

Cabe señalar que la percepción de posibilidad de cooperación por parte de estos actores es, de hecho, generada por los propios regímenes porque estos transparentan la conducta de los Estados, disminuyen la asimetría en el acceso a información y vinculan asuntos de interés durante el tiempo necesario para que se adopten estrategias de reciprocidad. Estas estrategias posibilitan que los Estados sacrifiquen sus intereses a corto plazo ya que esperan que los demás respondan con la misma reciprocidad; reduciendo así la incertidumbre y el temor de los Estados a ser engañados (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999; Krasner, 1983).

Si los regímenes internacionales son un conjunto de reglas, normas y principios que, a diferencia de las organizaciones no cuentan con capacidad de acción, y por el contrario son un fenómeno actitudinal ¿por qué permanecen dentro del sistema internacional?; como respuesta a esto, Murillo (2004) señala que este tipo de institución

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 (...) 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).

Del mismo modo, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999) agregan que aunque los Estados que se encuentran dentro de un régimen

carecen de un sentido de la obligación, sí reflexionan antes de violar las leyes 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. Más aún, dado que no es sencillo crear instituciones internacionales, los Estados dudarán antes de poner en peligro a un régimen (...) En otras palabras, los regímenes internacionales son resistentes pues representan "costos perdidos", es decir, son inversiones políticas que no pueden recuperarse fácilmente (p. 506).

Así pues, los regímenes internacionales promueven la cooperación entre los Estados (al disminuir la incertidumbre en el sistema internacional); establecen lineamientos (normas, principios y reglas) que modifican los comportamientos y preferencias de los actores; y además son instituciones eficaces y perdurables.

Por otra parte, y de acuerdo con Hopkins y Puchala (1982), a cada sistema político le corresponde entonces un régimen el cual, debido a su carácter de institución, restringe y regulariza el comportamiento de los participantes, además de que afecta las agendas, determina que actividades son legitimadas o condenadas e influye en la manera en la que se resuelven conflictos (cómo y cuándo). De igual forma, los autores establecen que los regímenes internacionales poseen cinco características:

1) El régimen es un fenómeno actitudinal: Los regímenes son subjetivos ya que reflejan las interpretaciones que los participantes hacen acerca del comportamiento legítimo, apropiado o moral. Estas actitudes subsisten en sistemas de actividades interdependientes localizadas en regiones geográficas, por lo que los regímenes pueden existir tanto en asuntos geográficos (la regulación del océano, el sistema de transporte aéreo internacional, etc.) como funcionales (regulación internacional de tráfico de drogas, sistemas de salud, etc.)

2) El régimen internacional establece principios relacionados a los procesos apropiados para la toma de decisiones. Los regímenes son amplias normas que establecen procedimientos que conducen a la consecución de políticas o reglas (las cuales son una extensión detallada de los principios).

3) La descripción de un régimen debe de incluir una caracterización de los principios primordiales que este sostiene, así como también de las normas que prescriben o proscriben comportamientos. Lo anterior resulta sumamente útil para identificar la jerarquía de los principios en un determinado régimen.

4) Cada régimen contiene un conjunto de élite compuesto por actores que llevan a cabo acciones dentro de él. En este sentido, los estado-nación son los principales miembros de la mayoría de los regímenes internacionales aunque las organizaciones internacionales, transnacionales y algunas organizaciones subnacionales pueden participar de manera legítima. No obstante, la mayoría de los participantes en un régimen son unidades burocráticas o individuos que operan como parte de un gobierno de un subsistema internacional al encargarse de crear, reforzar y/o actuar en conformidad con las normas.

5) Los regímenes existen en cada una de las áreas de las relaciones internacionales en las que se pueden distinguir patrones de comportamiento. En cualquier caso en el que exista regularidad en el comportamiento deben de existir principios, normas o reglas que den cuenta de ello. Respecto a este punto, Krasner (1983) señala que un comportamiento modelado que refleja intereses conduce a la creación de regímenes, los cuales a su vez refuerzan el comportamiento modelado.

En este sentido, un régimen internacional se caracteriza por ser un fenómeno actitudinal que posee una serie de principios, normas y reglas capaces de influir en el modo de acción y de toma de decisiones de los actores (Estados, organizaciones internacionales, transnacionales o subnacionales) involucrados en él; además, los regímenes reproducen las condiciones necesarias para su permanencia en el tiempo.

En otro orden de ideas, los regímenes, al igual que cualquier otra institución, atraviesan por un proceso de formación que determina el tipo de régimen resultante. De acuerdo con esto, Young (1982) identifica 3 vías principales de formación de regímenes:

1) Espontánea. Los regímenes surgen a partir de la convergencia de intereses individuales de los Estados; las instituciones resultantes de este proceso se distinguen por no poseer una coordinación formal entre los actores, ni requerir el consentimiento explícito de los mismos; así mismo, son instituciones sumamente resistentes a la ingeniería social.

2) Negociada. Los regímenes son formados por acuerdos explícitos; las instituciones que surgen por esta vía se caracterizan por contar con el consentimiento explícito de los actores y por tener expresiones formales de los resultados. Por otra parte, existen dos tipos de procesos de formación negociados: a) Constitucional, en el que los sujetos que pretenden someterse a un régimen participan directamente en las negociaciones relevantes; y b) Legislativo, en el que los sujetos que adoptaran el régimen no participan directamente en las negociaciones sino que son representados.

3) Impuesta. Los regímenes son fomentados deliberadamente por los actores dominantes, quienes consiguen la aceptación de los demás actores por medio de la coerción, cooptación o manipulación.

De lo anterior, es menester señalar que la vía que mejor se adecúa al objeto de estudio del presente trabajo es la negociada. Así, los regímenes negociados poseen cinco elementos fundamentales, que de acuerdo con Gehring (citado por Murillo, 2004) son los siguientes:

1.- Sistema de normas: En el centro de los regímenes se encuentran las normas sustantivas o constitutivas, al igual que las regulativas;

2.- Negociaciones y decisiones colectivas: Las normas son resultado de las interacciones, negociaciones y habilidades para adoptar decisiones colectivas entre los agentes;

3.- Multilateralismo: El régimen sólo tiene sentido en un contexto colectivo debido a que tiene la capacidad de organizar las reacciones de las partes en situaciones multilaterales;

4.- Área temática específica: Los regímenes se enfocan en un área en específico; sin embargo, las áreas temáticas pueden traslaparse y construir áreas temáticas más grandes;

5.- Efectividad: La implementación de un régimen puede fallar por lo que cualquier régimen posee un cierto riesgo de fracaso.

Por otro lado, existen cuatro criterios útiles de caracterización de los regímenes los cuales son los siguientes: 1) Por sus actividades y miembros; 2) Por su creación y monitoreo; 3) Por su grado de transformación; y 4) Por su grado de parcialidad.

Tomando en cuenta los criterios arriba planteados, Hopkins y Puchala (1982), identifican 4 grupos principales de regímenes que se presentan a continuación. En cuanto al primer criterio, los autores establecen que los regímenes internacionales pueden ser clasificados en específicos, los cuales se centran en un asunto en particular; y difusos, que se enfocan en diversos asuntos. Sin embargo, los regímenes específicos suelen insertarse en los regímenes difusos adoptando las normas y principios de estos últimos.

Referente al segundo criterio, los regímenes internacionales se dividen en formales, que hacen referencia a aquellos que son legislados por organizaciones internacionales, sostenidos por consejos y monitoreados por burocracias internacionales; e informales, los cuales son creados y sostenidos por convergencia o consenso en los objetivos de los participantes; reforzados por intereses individuales y "acuerdos de caballeros"; y monitoreados por vigilancia mutua.

Con base en el tercer criterio, los regímenes internacionales se clasifican en evolutivos cuando el cambio ocurre dentro de las normas de procedimientos establecidas por el régimen sin que se modifique sustancialmente la distribución de poder entre los participantes; y revolucionarios en el que el cambio implica una modificación importante de la distribución de poder; en este sentido, los actores que antes se encontraban en situación de desventaja ascienden e imponen nuevas normas que favorezcan a sus intereses.

El cuarto criterio hace referencia a la parcialidad de los regímenes, mediante la cual se establece una jerarquía de valores y se beneficia más a algunos actores en específico. Generalmente este tipo de regímenes institucionalizan patrones de dominación, subordinación, acumulación y explotación; como ejemplo de este tipo de regímenes se encuentra el colonialismo.

Con las consideraciones anteriores, se puede establecer entonces que el Régimen Internacional de reducción de riesgo de desastres, en el cual se enfocará el presente trabajo, es de tipo formal específico evolutivo.

Ahora bien, la implementación de un régimen produce una transformación dentro del sistema internacional puesto que las normas, principios y reglas establecidas en él, modifican el contexto para la creación de políticas nacionales. En consonancia con lo anterior, al percibir el éxito de un determinado régimen, los Estados aprenden a cambiar su propio comportamiento y redefinen sus intereses nacionales (Lipton, 1982; Gilpin, 2001).

Como último punto, cabe señalar que para que un régimen sea considerado como exitoso, Murillo (2004) establece que este debe de reunir tres requisitos:

1) Solidez, fortaleza o robustez. Hace referencia a la resistencia con la que cuenta la institución para soportar desafíos externos. En este sentido, Stoda (2001) agrega que un régimen será robusto si cuenta con la participación de grandes actores que se enfoquen en la consecución de los objetivos del régimen.

2) Efectividad. Un régimen es considerado efectivo cuando además de modificar la conducta de los actores, consigue los objetivos planteados o, en su defecto, ha alcanzado avances significativos; con relación a lo anterior, Underdal (1992) señala que la efectividad de un régimen, medida en términos de impacto, depende directamente de la robustez o estabilidad del mismo. Por otro lado, Young (2011) establece que la efectividad de los regímenes varía a través del tiempo, por lo que algunos regímenes que al inicio son considerados como inefectivos pueden fortalecerse en un periodo determinado o viceversa.

3) Subsistencia o persistencia. En la mayoría de los casos los regímenes, al alcanzar los objetivos establecidos, son adaptados por los actores a los nuevos intereses o contextos, lo que hace posible que estos persistan a través del tiempo. En este sentido, el cambio de régimen (o en el peor de los casos, la extinción) responde a los intereses, necesidades e ideas de los Estados, y está condicionado por la estructura regional, internacional, global, y el trasfondo histórico y cultural.

Ya presentada la categorización de las instituciones internacionales, es necesario recalcar que, para los neoinstitucionalistas, estas "mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación (Salomón, 2001, p. 18). Es decir, las instituciones internacionales (organizaciones, regímenes y convenciones), son creadas con el fin de permitir, incentivar y consolidar la cooperación internacional.

Por cooperación internacional se entiende a la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento. La realización de la cooperación internacional en la esfera política tiene como resultado el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, así como el enfoque coordinado de problemas que afronta la comunidad internacional (Pérez y Sierra, 1998, p. 19).

En consonancia con lo anterior, la cooperación internacional puede ser entendida como una relación de trabajo conjunto entre los Estados con el objetivo de resolver algún conflicto común dentro del sistema internacional.

Así mismo, se presentan dos tipos principales de cooperación internacional: a) Cooperación Horizontal. Es un tipo de cooperación técnica en el que todos los Estados involucrados actúan como receptores y como donantes, intercambiando conocimientos y experiencias exitosas; además, se manifiesta entre países de similar o menor nivel de desarrollo, y se financia bajo la modalidad de costos compartidos aunque también puede financiarse con el apoyo de una tercera fuente bilateral o multilateral (modalidad de triangulación). b) Cooperación vertical. En este tipo de cooperación, un país con mayor nivel de desarrollo u organismo internacional actúa como fuente cooperante al brindar apoyo a un Estado menos desarrollado que funge como agente receptor (APCI, s/f; Álvarez, 2012).

De igual manera, y con base en el número y tipo de agentes que la ejercen, la cooperación internacional se puede clasificar en tres grupos: 1) cooperación bilateral, es aquella que se ejerce exclusivamente entre dos actores; 2) cooperación multilateral, es aquella que se practica entre tres o más agentes; y 3) cooperación regional, "son programas de cooperación en temas particulares que atañen a una región específica (...) Estos programas tienen por objeto reforzar los vínculos de integración entre los países miembros, crear redes sectoriales y dilucidar temas de común interés

de la región" (MEPyD, 2015). Del mismo modo, este tipo de cooperación generalmente incluye la participación de organismos regionales.

Respecto a lo anterior, cabe señalar que la cooperación que interesa para efectos del presente trabajo es la de tipo horizontal regional. En este sentido, el CEPREDENAC funge como un organismo encargado de promover y vigilar la cooperación entre los Estados centroamericanos en materia de prevención de desastres naturales bajo los lineamientos establecidos en un régimen internacional específico.

1.3 Conceptos clave de la reducción de riesgo de desastres.

Debido a que el tema en específico en el que se circunscriben los actores y las instituciones (en sus tres categorías) a analizar en el presente trabajo es el de la reducción de riesgo de desastres, resulta necesario presentar ciertos conceptos clave referentes al tema.

Como punto de partida, es necesario establecer la diferencia entre un fenómeno natural y un desastre. Por fenómeno natural se hace referencia a cualquier evento o cambio en la naturaleza (lluvia, el viento, etc.); cuando el evento es inusual, en cuanto a su magnitud, localización o temporalidad, y posee una alta probabilidad de ocasionar daños y pérdidas, este es catalogado como evento extremo.

Por su parte, un desastre es definido como una "interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales, que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos" (Pérez, 2007, p. 4).

Dicho suceso no es de origen natural, sino que es la consecuencia directa de la "interacción entre un evento extremo de índole natural o social (...) y un conjunto humano de condiciones críticas y de riesgo preexistente, es decir, con una vulnerabilidad históricamente acumulada producto de la construcción social del riesgo en sus múltiples dinámicas" (Ruíz, 2005, 101-102).

En consonancia con lo anterior

no todas las manifestaciones de la naturaleza, como los terremotos, los huracanes o las erupciones volcánicas, necesariamente se convierten en desastres. De la misma manera, cuando ocurre un desastre, éste no siempre es resultado exclusivo de la amenaza natural por sí sola, ya que lo que hacen los seres humanos, o lo que dejan de hacer, es un factor clave (Dehays, 2002, p. 181).

Lo anterior indica que un fenómeno natural no tiene la capacidad por sí mismo de generar un desastre, sino que esto depende de la construcción social de riesgo. En este sentido, la construcción social de riesgo es un proceso que parte de la idea de que "el ambiente presenta una serie de posibles eventos físicos que pueden ser generados por la dinámica de la naturaleza, pero su transformación en amenazas reales para la población están intermediada por la acción humana" (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p. 11).

Por otra parte, el riesgo es definido como una "probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un periodo de tiempo definido" (Lavell, s/f, p. 20); cabe señalar que estas consecuencias son de tipo nocivo o dañino (Lavell, 1996) y afectan directamente a las personas, la infraestructura, los sistemas de producción, las comunicaciones, etc.

Si el riesgo es una probabilidad de que se presenten consecuencias nocivas o dañinas, el riesgo de desastre debe de ser entendido como la

probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas con el impacto de un evento físico externo sobre una sociedad vulnerable, donde la magnitud u extensión de estos son tales que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos y recuperarse autónomamente de ellos (Lavell, et al., 2003, p. 21)

De acuerdo con lo anterior, la formación de un riesgo es entonces el resultado de la interacción entre amenazas externas y condiciones de vulnerabilidad, ambas denominadas como factores de riesgo. En lo referente a las amenazas, estas se definen como cualquier condición peligrosa (fenómenos, sustancias, actividades humanas, etc.) que puede ocasionar muerte, lesiones o impactos a la salud, daños a la propiedad y a los medios de sustento, trastornos sociales y económicos, o daños al ambiente (UNISDR, 2009, p.3). Las amenazas generalmente son

clasificadas en naturales, socio-naturales y antropogénicos; sin embargo, es necesario señalar que las que interesan en este trabajo de investigación son las de origen natural.

Respecto a las amenazas naturales, Lavell (1996) señala que estas "comprenden parte del medio ambiente natural al ser humano, quien ni incide (en sentido significativo) en su aparición ni puede intervenir (con ciertas excepciones) para que no sucedan" (p. 10). Del mismo modo, el autor establece que a las amenazas naturales pueden ser clasificadas en cuatro tipos de acuerdo a su origen:

1) De origen geotectónico. Sismos, actividades volcánicas, desplazamientos (horizontales y verticales) de porciones de la tierra, y los tsunamis o maremotos., 2) De origen geomórfico (geodinámico). Deslizamientos y avalanchas, hundimientos, y erosión terrestre y costera., 3) De origen meteorológico o climático. Huracanes, tormentas tropicales, tornados, trombas, granizadas, sequías, tormentas de nieve, oleajes fuertes, incendios espontáneos., y 4) De origen hidrológico. Inundaciones, desbordamientos, anegamientos y agotamientos de acuíferos.

Dado que estos fenómenos no dependen significativamente de la actividad humana, "la gestión de este tipo de amenaza solamente puede darse por la vía del control de sus impactos sobre la población (mitigación) o, en algunos casos (...) por la de impedir su llegada a zonas pobladas (prevención)" (Lavell, 1996, p. 11).

Por su parte, el segundo elemento que conlleva a la construcción del riesgo es la vulnerabilidad, definida como "la propensión de una sociedad de sufrir daño o de ser dañada, y de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente" (Lavell, s/f, p2). De acuerdo con lo anterior, cualquier actor (Estado, individuo, etc.) que se considere vulnerable cumple con dos características principales: 1) Predisposición a sufrir daño, y 2) Carencia de resiliencia.

Con relación a la segunda característica, resulta conveniente señalar que por resiliencia se entiende a "la capacidad de una comunidad o individuo de levantarse, de re-establecerse, de recuperarse y reconstruirse, después de la ocurrencia de un evento dañino con consecuencias severas en términos de pérdidas y daños" (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p. 17).

Ahora bien, la vulnerabilidad se presenta en un sinnúmero de ámbitos; sin embargo, se identifican dos tipos principales. De acuerdo con Meli, Bitrán y Santa Cruz (2005), el primer tipo es el de vulnerabilidad física, la cual es propia de los sistemas físicos hechos por el hombre por ejemplo, los edificios; el grado de vulnerabilidad depende de las características de dichos sistemas (antigüedad, falta de mantenimiento, etc.) y de la amenaza a la que se exponen.

El segundo tipo es el de vulnerabilidad social, la cual afecta a grupos humanos localizados en un determinado lugar y depende de factores socioeconómicos, psicológicos y culturales. Se considera que existe un mayor nivel de vulnerabilidad en los estratos sociales más pobres, puesto que carecen de información y recursos para llevar a cabo medidas de protección; así mismo, dentro de dicho estrato, se considera que las mujeres, los niños y los ancianos son lo más vulnerables.

Así pues, Dehays (2002), señala que existe una matriz de construcción de vulnerabilidad que cumple con seis principales condiciones: 1) Vivienda insegura; 2) Asentamientos humanos ubicados en sitios expuestos a una amenaza determinada (como pendientes, barrancas, etc.); 3) Bajos ingresos; 4) Nivel precario de bienes materiales y reservas que permitan enfrentar una crisis; 5) Escasez de recursos naturales; y 6) Ausencia de medidas locales de protección social e institucional.

A diferencia de las amenazas naturales, sí es posible controlar y reducir significativamente las vulnerabilidades, aunque esto no resulta del todo fácil puesto que se deben "modificar condiciones estructurales en el ámbito social y económico" (Dehays, 2002, p.184). Lo anterior hace necesaria la existencia de iniciativas gubernamentales, organismos, y participación ciudadana que permitan reducir este factor de riesgo.

Se entiende, por lo tanto, que existe una relación estrecha entre las vulnerabilidades, que son socialmente construidas; las amenazas, que son de origen natural; el riesgo, que es la suma de los dos factores anteriormente mencionados; y el desastre, el cual es la materialización de los daños provocados por un evento natural extremo en un ambiente que posee un alto nivel de riesgo.

O, dicho de otra forma

La vulnerabilidad interactúa con las amenazas para perfilar condiciones amplias de riesgo, dimensionadas de forma diferenciada, social y territorialmente. El riesgo, o la probabilidad de daños y pérdidas en el futuro, anteceden al desastre y lo anuncian. El desastre es finalmente la concreción de un riesgo, una realización de determinados niveles de riesgo en la sociedad, en el que el evento físico sirve de detonador, pero no es la causa única que le da origen (Lavell, et al., 2003, p.18).

Así pues, el desastre puede ser interpretado como el síntoma manifestado de toda una serie de carencias acumuladas en un periodo determinado relacionadas a la planeación y desarrollo de

una sociedad. En este sentido, el desastre se traduce principalmente en pérdidas humanas, y daños económicos; de acuerdo con Pérez (2007), los daños económicos se clasifican en tres tipos:

1) Daños directos. Se producen durante el desastre o a las pocas horas de haberse presentado. Los principales daños en esta categoría son la destrucción total o parcial de infraestructuras físicas, ya sean privadas o públicas.

2) Daños indirectos. Referente a los flujos de bienes y servicios que dejan de ser producidos después de ocurrido el desastre y que necesitan de un proceso (en promedio de 5 años) de rehabilitación y reconstrucción. Se trata de daños que afectan directamente la capacidad productiva y a la infraestructura social y económica. Algunos efectos indirectos son difíciles de cuantificar puesto que son aspectos como el sufrimiento humano, la inseguridad, etc.; sin embargo, existen otros que se pueden evaluar en términos monetarios como el incremento de los costes operativos, la disminución de la producción o prestación de servicios, los costes derivados de atender a la población afectada, la pérdida de ingresos, etc.

3) Efectos macroeconómicos. Inciden en el comportamiento de las variables macroeconómicas, las cuales son: el Producto Interno Bruto, la Inversión Bruta, la Balanza de Pagos, las Finanzas Públicas, los precios, la inflación, y el empleo.

Por otra parte, al momento de evaluar cuantitativamente los daños ocasionados, resulta conveniente adoptar la categorización establecida por Corporación OSSO (2010) en la que se identifican dos tipos de manifestación: 1) manifestaciones extensivas; son aquellas en las que se tiene registro de 25 o menos pérdidas humanas y 600 o menos viviendas destruidas; y 2) manifestaciones intensivas; se refiere a aquellas en las que se registran 16 o más pérdidas humanas y 601 o más viviendas destruidas. Esta clasificación es sumamente útil ya que permite ordenar y evaluar la información cuantitativa de manera clara y concisa.

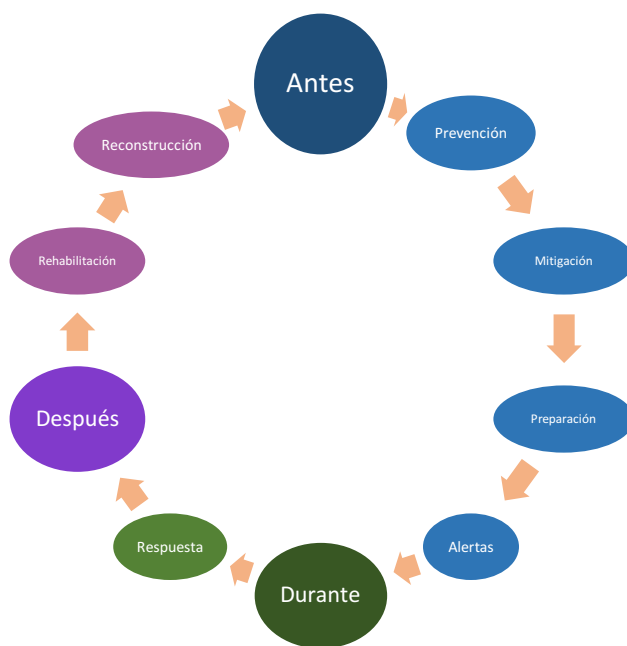
Ahora bien, debido que los desastres se traducen en importantes pérdidas tanto económicas como sociales para los Estados; estos se interesan en crear planes nacionales e internacionales enfocados en la reducción y gestión del riesgo de desastre, considerada como un

proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral lo

sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar (Lavell, et al, 2003, p.30).

Así pues, la reducción de riesgo de desastre es un proceso sumamente complejo que exige la elaboración y puesta en marcha de medidas correctivas, prospectivas y/o preventivas en cada una de las fases del ciclo del desastre, el cual es el siguiente:

Figura 1. Ciclo del desastre



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la primera fase del ciclo (antes del desastre) se identifican cuatro elementos principales de gestión de riesgo; la primera de ellas es la prevención, definida por Chardon y González (2002) como "un conjunto de medidas y acciones estructurales y no-estructurales que buscan evitar la creación de una situación de riesgo: es una visión prospectiva" (p. 36).

Esta gestión prospectiva del riesgo, se elabora en función a un riesgo que aún no existe pero que se podría presentar como consecuencia de las inversiones y desarrollo estimuladas por el gobierno, el sector privado, las ONG'S, familias o individuos, por lo que implementa medidas que se relacionan directamente con los procesos de planificación del desarrollo (Lavell, et al., 2003). Es decir, este tipo de gestión se encarga de implementar medidas que eviten la generación de futuros factores de riesgo, que trae consigo el desarrollo.

Como segundo elemento se encuentra la mitigación, misma que "corresponde al conjunto de medidas y acciones estructurales y no-estructurales que buscan disminuir los niveles de riesgo ya existentes: es una visión correctiva" (Chardon y González, p.36). De acuerdo con Lavell, et al., (2003) esta gestión, denominada correctiva, busca hacer una intervención en los factores de riesgo ya existentes; esta corrección puede ser de dos tipos: a) de naturaleza conservadora, que solo propone intervenir en algunos factores de riesgo sin pretender transformarlos; y b) de naturaleza transformadora, que pretende provocar cambios en el ambiente, la producción y el asentamiento, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades y transformar las condiciones sociales bajo un modelo de sostenibilidad.

El tercer elemento que compone la primera fase del ciclo es la preparación, la cual hace referencia a las "capacidades y conocimientos adquiridos por los gobiernos, las organizaciones profesionales encargadas de la respuesta, las comunidades y las personas para anticiparse y responder de forma eficaz al impacto de condiciones o situaciones de peligro previsibles, inminentes o actuales" (EIRD y OCAH, 2008, p.3). O sea, la preparación es la puesta en práctica de una serie de conocimientos que los actores adquieren a partir de la experiencia y que resultan útiles para hacer frente y aminorar las consecuencias de los impactos inminentes.

Esta incluye la planificación de situaciones imprevistas, el almacenamiento de equipos y suministros, el establecimiento de servicios de emergencia, las comunicaciones, los mecanismos de coordinación y de información, la capacitación del personal, los simulacros, y la educación pública (EIRD y OCAH, 2008).

El cuarto elemento de la fase previa al desastre son las alertas, entendidas como la provisión de información oportuna y eficaz, a través de instituciones identificadas, que permiten que los individuos expuestos a una amenazas puedan tomar acciones para evitar o reducir su riesgo y prepararse para dar una respuesta efectiva; estas incluyen tres elementos: el monitoreo y pronóstico de eventos; el proceso y difusión de alertas de manera comprensible para la población; y la adopción de medidas apropiadas como respuesta a dichas alertas (EIRD, s/f).

Así mismo, existen cuatro tipos de alarma que dependen del nivel de la situación de peligro y que son: 1)Alerta verde; se declara apenas identificado y localizado un fenómeno natural que puede afectar parcial o totalmente un territorio; 2) Alerta amarilla; se declara cuando se considera que el fenómeno identificado tiene una tendencia a crecer de forma peligrosa; 3)Alerta roja; se

activa cuando se produce el fenómeno de manera súbita, causando impacto intempestiva en el territorio (Hernández y Sequeira, s/f).

Por otra parte, en la segunda fase del ciclo del desastre se comprenden las denominadas actividades de respuesta, las cuales son efectuadas

durante el período de emergencia o inmediatamente después de ocurrido el evento. Estas actividades incluyen la evacuación de la comunidad afectada, la asistencia, la búsqueda y rescate. También se inician acciones con el fin de restaurar los servicios básicos y de reparar cierta infraestructura vital en la comunidad afectada (UNESCO, 2012, p.2).

Cabe señalar que esta fase se presenta durante un periodo corto, puesto que se realiza "durante el tiempo en que la comunidad se encuentra desorganizada y los servicios básicos no funcionan" (Hernández y Sequeira, s/f), aunque si el impacto es sumamente intenso, existe la posibilidad de que esta fase se prolongue significativamente.

Finalmente, en la tercera etapa del ciclo del desastre se llevan a cabo dos principales acciones posteriores al desastre. La primera de ellas es la rehabilitación, la cual se define como una etapa de transición al restablecimiento de las condiciones normales de vida, en la que se continúa atendiendo a la población y se restablece el funcionamiento de los servicios vitales como la luz, el agua, las vías de comunicación, etc. (Universidad Nacional de Colombia, 2005).

Por último, la segunda acción posterior al desastre es la de reconstrucción, en la cual existe una "recuperación del estado pre-desastre tomando en cuenta las medidas de prevención necesarias y adoptadas de las lecciones dejadas por el desastre" (Ulloa, 2011, p.70). Cabe señalar que la duración de esta etapa depende en gran medida de la existencia de una gestión reactiva del riesgo, la cual "implica la preparación y la respuesta a emergencias, de tal modo que los costos asociados a las emergencias sean menores, se presente un cuadro de daños reducido y la resiliencia sea alta" (Ulloa, 2011, p.15)

CAPÍTULO 2. LA CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRE

El presente capítulo tiene como objetivo principal presentar el desarrollo histórico del régimen internacional de la reducción de riesgos de desastres. Para conseguir lo anterior, el capítulo se encuentra dividido en tres apartados. El primero, que lleva por título "Los desastres a nivel mundial" contiene datos estadísticos sobre el calentamiento global y su relación con el incremento de los fenómenos naturales; así mismo, presenta datos sobre las pérdidas por desastre a nivel mundial. Finalmente, el apartado contiene un subapartado en el que se presentan datos estadísticos referentes a la economía, población, y desastres de la región centroamericana.

En el segundo apartado, titulado "El régimen de la reducción de riesgos de desastres antes de Hyogo y Sendai" se presentan los antecedentes, el inicio y el desarrollo histórico del régimen internacional de la reducción de riesgos de desastres hasta antes de la elaboración de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai.

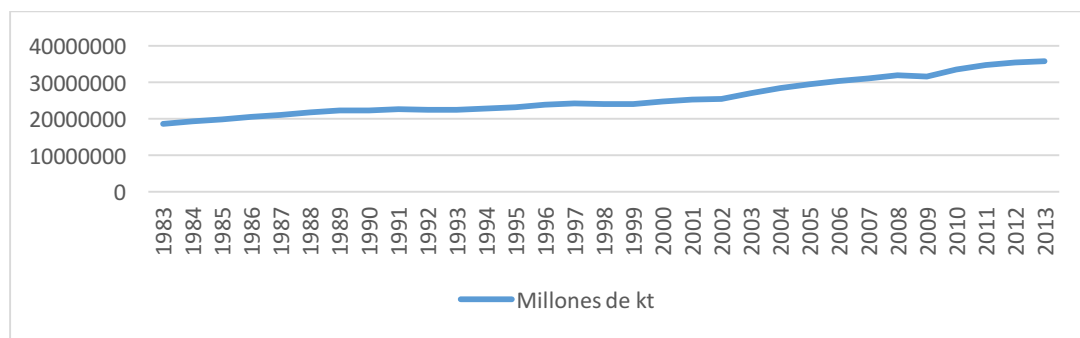
Finalmente, el tercer capítulo, titulado "Plan de Acción Global sobre la reducción de riesgo de desastres" se encuentra dividido en dos subapartados. En el primer subapartado se presentan los aspectos más importantes contenidos en el Marco de Acción de Hyogo; y en el segundo subapartado se presentan los aspectos más significativos del Marco de Acción de Sendai.

2.1 Los Desastres a nivel mundial

En las últimas décadas, el número de fenómenos naturales registrados se ha incrementado considerablemente como consecuencia del rápido proceso de cambio climático ocasionado por el hombre. En este sentido, se sabe que "la principal actividad humana que ha causado el cambio climático (...) es el consumo de combustibles fósiles, en particular petróleo y carbón, que emite dióxido de carbono" (Rodríguez y Mance, 2009, p.10).

Así pues, y de acuerdo con datos proporcionados por el Banco Mundial (2016), el número de emisiones de dióxido de carbono a nivel global muestra un comportamiento ascendente y constante; en tan solo un periodo de 30 años, la emisiones de CO₂ aumentaron en un 93%, pasando de 18 609 452 kt¹ en el año de 1983 a 35 848 592 kt en el 2013. Cabe señalar que dentro de este periodo, es a partir del año 2002 cuando las emisiones tuvieron un incremento mucho más constante y significativo y, a excepción del año de 2008-2009, el registro de las emisiones fue totalmente en ascenso.

Figura 2. Emisiones de Co2 1983-2013

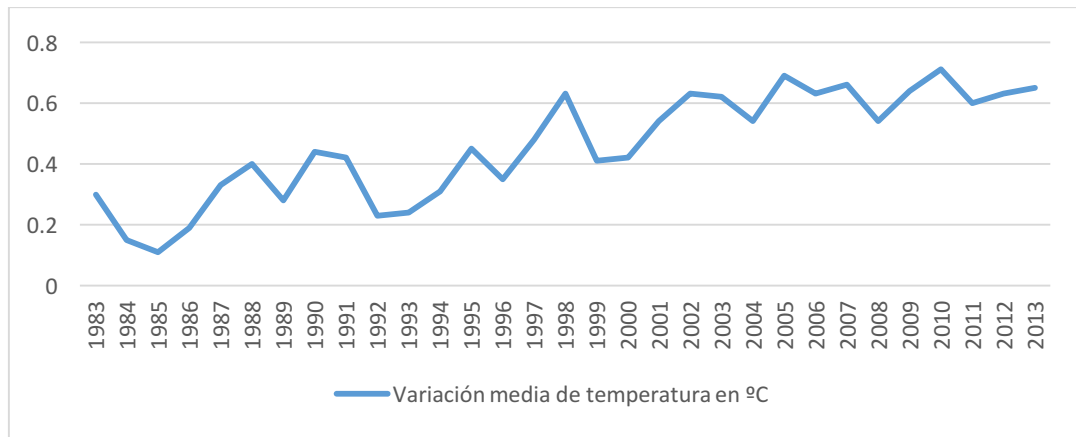


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

A pesar de que el cambio climático es un proceso natural, el aumento en las emisiones de CO₂, aunado a otros elementos como el metano y el óxido nitroso, han contribuido a que este proceso se altere e intensifique, causando un incremento acelerado de la temperatura en la Tierra. En consonancia con lo anterior, y tomando como base el mismo periodo arriba utilizado, datos proporcionados por la NASA (2016) indican lo siguiente:

¹ kt como abreviación de kilotón que es una unidad de masa que equivale a mil toneladas métricas

Figura 3. Variación media de temperatura 1983-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la NASA

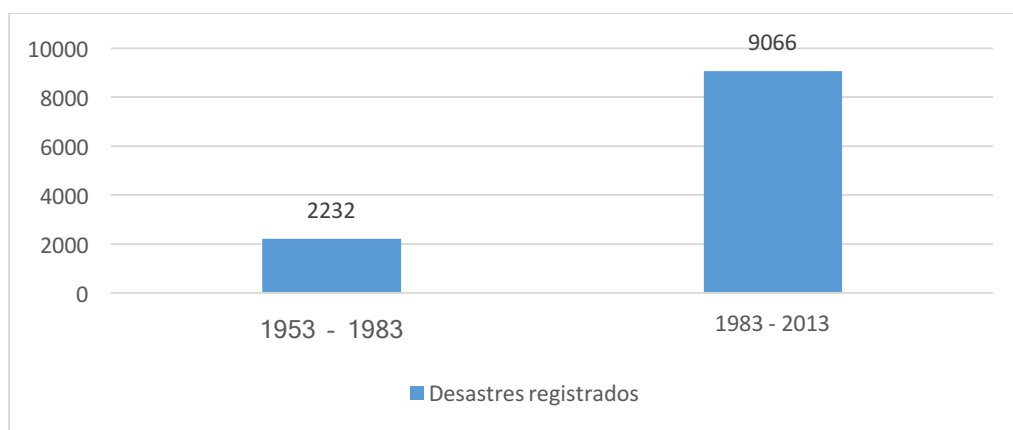
De la gráfica arriba expuesta se destaca que aunque se registran varios descensos, existe una tendencia de aumento constante en la temperatura media anual, situación que coincide con el incremento de las emisiones de CO₂ en el periodo seleccionado.

Por otra parte, cabe señalar que debido a que este cambio climático no es de origen natural, el medio resulta sumamente alterado trayendo como consecuencia "una menor extensión de hielos marinos, el cambio del patrón de precipitaciones, alteraciones en la salinidad y acidificación del océano, el aumento de fenómenos extremos como sequías, lluvias torrenciales, olas de calor, mayor intensidad de los ciclones tropicales, etc." (Cárdenas, 2010, p.7). Así pues, el aumento en las emisiones de CO₂, genera un cambio no natural y acelerado en la temperatura de la tierra, que a su vez incide en la potencialización y multiplicación de los fenómenos naturales.

Aunque los fenómenos naturales son procesos cíclicos de cambio inherentes a la Tierra, estos al combinarse con factores de riesgo, ocasionan grandes desastres. En este sentido, al incrementarse el número de fenómenos naturales, también se incrementa el número de desastres registrados a nivel mundial.

Como muestra de lo anterior, la siguiente gráfica compara el número de desastres registrados a nivel mundial entre el periodo anteriormente utilizado (1983-2013) y las 3 décadas anteriores a el (1953-1983):

Figura 4. Número aproximado de Desastres (1953-1983); (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de The CRED/OFDA International Disaster Database

La gráfica arriba expuesta representa el número aproximado de desastres ocasionados por fenómenos climatológicos, geofísicos, hidrológicos y meteorológicos a nivel global en dos periodos diferentes. Al hacer una comparación entre las columnas es posible notar que efectivamente ha habido un incremento significativo en el número de desastres en años recientes.

Así, en el periodo de 1983-2013 se registraron 6834 desastres más que en el periodo anterior, o, dicho de otra manera, entre el periodo de 1953-1983 y el periodo de 1983-2013 los Desastres incrementaron en un 306%.

El tema del aumento de los desastres es de suma importancia debido a que estos se traducen en grandes pérdidas socioeconómicas para los Estados. En este sentido, se calcula que mientras que en 1980, las pérdidas por desastres eran de 50 000 millones; a partir del año 2000, las pérdidas ascendieron a casi 200 000 millones de dólares anuales (Ingrassia, 20 de noviembre de 2013).

A modo de ejemplo, y para señalar la magnitud de las pérdidas, en tan solo 10 años (2003-2013) se reportaron aproximadamente 1.5 millones de millones en pérdidas a nivel global. Más adelante, en 2015, las pérdidas se incrementaron en un promedio de entre 250 000 y 300 000 millones anuales y de continuar con esta tendencia, se calcula que para el 2030 las pérdidas serán de aproximadamente 415 000 millones de dólares por año (ONU, 2015; FAO, 2013).

En lo referente a los costos humanos, se sabe que desde 1900 a 2015, los desastres han causado aproximadamente más de 8 millones de muertes a nivel global, de las cuales 1 944 653 muertes ocurrieron entre los años de 1970 y 2012; en este aspecto, resulta interesante señalar que mientras que en el periodo de 1970-1990 las principales causas de muertes fueron las sequías, en

el periodo de 1990 a 2010 las muertes fueron provocadas sobre todo por tormentas (WMO, 2014; Landgraf, 2016).

Ahora bien, resulta innegable el hecho de que existe una relación estrecha entre la magnitud de las pérdidas por desastres y los índices de desarrollo. En este sentido, los países de ingresos bajos y medios resultan los más afectados tras el paso de algún evento natural debido a que estos poseen un mayor número de factores de riesgo.

Dentro de estos factores se destacan la pobreza y las altas concentraciones demográficas en zonas urbanas que traen como consecuencia el desarrollo de asentamientos informales en lugares expuestos al riesgo y carentes de una infraestructura de protección básica. Con relación a esto, se estima que cerca de 1 000 millones de habitantes urbanos viven en barrios marginales o asentamientos informales, y se pronostica que para 2020 la cifra ascenderá a 1 400 millones de personas (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2010). A esto habría que sumarle otros aspectos como la debilidad institucional, falta de mecanismos y planes gubernamentales de reducción de riesgo, corrupción, degradación ambiental, etc., que incrementan drásticamente la vulnerabilidad de los Estados.

Como resultado de lo anterior, las regiones de América Latina, Asia y África, las cuales contienen al 80% de la pobreza mundial, han reportado casi el 90% de las muertes por desastres desde el año de 1990 (Dehays, 2002; ONU, 2015). Como muestra de lo anterior, se presenta la siguiente tabla que registra el número de muertes ocasionadas por desastre en cada región en el periodo de 2010-2015:

Tabla 1. Relación de muertes por Desastre a nivel mundial

Continentes	Número de desastres	Número de Muertos	Promedio de muertes por desastre
África	323	26 028	81
Asia	901	88 777	99
América	516	232 643	451
Europa	276	62 879/ 7 143	228/26
Oceanía	84	611	7

Fuente: Elaboración propia con datos de The CRED/OFDA International Disaster Database

Al hacer una revisión rápida de las cifras arriba presentadas, se concluiría que Europa, Asia y América son las regiones que mayor número de muertes por desastre registran. Sin embargo, cabe señalar que de las 62 870 muertes reportadas por Europa, 55 753 fueron resultado de una ola

de calor ocurrida en Rusia en el año de 2010 la cual fue catalogada como la más letal de la historia; por lo tanto, y debido a que las muertes fueron ocasionadas por un fenómeno completamente atípico, se ha restado el número de muertes a la cantidad total.

Debido a lo anterior, la tabla arriba expuesta confirma que son los países localizados en África, Asia y América los que registran un mayor número de muertes por desastre.

En lo referente a las pérdidas económicas, aunque reportes indican que en términos absolutos estas son mayores en países desarrollados, lo cierto es que en los países con economías de bajos o medianos ingresos las pérdidas son mucho más significativas. Un ejemplo de esto es lo ocurrido con el huracán Mitch en Centroamérica, el cual

se ha percibido como un mayor desastre que Kobe en Japón a pesar de que las pérdidas económicas asociadas con Mitch sumaron US\$7 billones, mientras las asociadas con Kobe sumaron cerca de US\$200 billones. Para un país como Nicaragua, los dos billones de dólares de pérdidas que sufrió equivalían a 70% del producto bruto nacional anual, mientras los US\$200 billones de Kobe ni llegaron a 1% del PNB Japonés (Lavell, 2005, p.29).

Las cifras anteriores permiten vislumbrar de una manera clara la gravedad de las pérdidas por desastres para países de bajo y medio desarrollo económico; aunque las pérdidas en Japón fueron de US\$193 más, Nicaragua sufrió, por mucho, la mayor pérdida si se comparan los US\$7 billones con el tamaño total de su economía.

Así pues, el aumento y la potencialización de fenómenos naturales en años recientes ocasionado por el cambio climático, ha traído como consecuencia un elevado número de desastres que se traducen en importantes pérdidas socioeconómicas para los países que acumulan y construyen factores de riesgo, siendo los países más pobres los que presentan los saldos más negativos.

2.1.1 Los Desastres en Centroamérica

Centroamérica es una franja continental localizada entre los Océanos Pacífico y Atlántico que se conforma por siete países que son: Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; cuenta una extensión territorial de aproximadamente 533 000 km² y posee al rededor de 45 722 850² habitantes, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 2. Población por país en Centroamérica

País	Población (2015)	Densidad	Población urbana
Belice	359 287	16	157 989 (44%)
Costa Rica	4 807 850	94	3 693 438 (77%)
El Salvador	6 126 583	291	4 088 024 (67%)
Guatemala	16 342 897	150	8 428 195 (52%)
Honduras	8 075 060	72	4 419 480 (55%)
Nicaragua	6 082 032	47	3 574 958 (59%)
Panamá	3 929 141	52	2 616 494 (67%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y Expansión/Datosmacro.com

Guatemala ocupa el primer lugar en cuanto al número de población, mientras que Belice es el menos poblado, y por lo tanto el que menos densidad registra; por otra parte, El Salvador concentra la mayor densidad poblacional, seguido por Honduras; en cuanto a la población urbana, Costa Rica registra el porcentaje más alto de concentración, seguida por El Salvador y Panamá, mientras que Belice registra el porcentaje más bajo.

En cuanto a la biodiversidad, en Centroamérica se destacan los cuerpos de agua y suelos sumamente fértiles; además cuenta con la segunda barrera de arrecifes más grande del planeta y agrupa el 8% de la superficie de manglares del mundo (Ibarra, 2005).

Con relación a la economía, la región centroamericana ha experimentado diversos cambios estructurales e inestabilidades importantes en las últimas 6 décadas.

De acuerdo con la CEPAL(2011) ,durante los años 50 y 60, los siete países presentaron un crecimiento acelerado registrándose una tasa de crecimiento promedio de 5.5% en el PIB regional, situación que se mantuvo hasta la década de los 70, sobre todo en los países de Nicaragua y Panamá que reportaron tasas de crecimiento de 7.5% y 8.1% respectivamente. Sin embargo, a finales de la

² Dato obtenido de la suma del registro de población del año 2015 de los siete países.

década de los 70 y durante los 80, el ritmo de crecimiento se redujo debido a adversidades económicas, sociales y políticas dentro de las que se incluyen inestabilidades políticas, rupturas institucionales e incluso guerras civiles.

Más adelante, durante la década de los 90, se presentó una etapa de recuperación económica acompañada de estabilidad macroeconómica, resultado de los procesos de pacificación en la región; como consecuencia de lo anterior, se redujeron los déficit fiscales y las tasas de inflación, además se inició una serie de reformas estructurales en materias comercial, tributaria, financiera y laboral.

Finalmente, y a partir de los años 2000, el crecimiento se redujo ligeramente en Belice, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, mientras que Guatemala, Honduras y Panamá reportaron un ritmo de crecimiento mayor.

A pesar de que a grandes rasgos Centroamérica comparte comportamientos económicos, lo cierto es que al hacer un análisis más detallado, que incluye cuestiones sociales, surgen notables diferencias a tomar en cuenta entre los países que conforman la región:

Tabla 3. Aspectos económicos por país en Centroamérica

P aís	PIB 2015 (mil millones de dólares)	Crecimi ento del PIB (%) 2015	De uda pública % PIB 2015	Inflac ión 2015	Porcen taje de población en pobreza	ID H 2015
Belice	1.753	1	81.88	-0.9	41 (2013)	0.706
Costa Rica	54.14	3.7	42.38	0.8	24.8 (2011)	0.776
El Salvador	25.85	2.5	58.72	-0.7	36.5 (2010)	0.680
Guatemal a	63.79	4.1	24.20	2.4	59.3 (2014)	0.640
Honduras	20.42	3.6	46.81	3.2	60 (2010)	0.625
Nicaragu a	12.69	4.9	29.40	4	29.6 (2015)	0.645
Panamá	52.13	5.8	38.77	0.1	41.1 (2013)	0.788

Elaboración propia con datos de Banco Mundial, Expansión/Datosmacro.com , CIA World Factbook y UNDP.

Los datos anteriores indican que Centroamérica no es una región homogénea en lo referente al desarrollo socioeconómico, destacándose los siguientes aspectos: Costa Rica, Guatemala y Panamá son los países con una mayor economía al registrar en conjunto 170.06 mil millones de dólares en el año 2015, mientras que Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua, cuentan con economías mucho más pequeñas al registrar apenas 60.713 mil millones de dólares.

Por otra parte, Panamá encabeza la lista de crecimiento del PIB, seguido por Nicaragua y Guatemala, mientras que El Salvador y Belice reportaron los crecimientos más pequeños; de igual forma, Honduras se posiciona como el país que mayor porcentaje de población en pobreza concentra y Costa Rica el de menor, existiendo una diferencia bastante significativa de aproximadamente un 35%. En lo referente al IDH, también se registran brechas significativas, siendo Panamá el mejor posicionado y Honduras el peor, con una diferencia de 0.163.

Ahora bien, debido a su posición geográfica, Centroamérica es una de las zonas más propensas a recibir eventos naturales; en este sentido, la región se localiza sobre diversas fallas y fracturas geotectónicas lo que la convierte en una de las zonas con más alta sismicidad del mundo, siendo El Salvador, Nicaragua y Guatemala los países con mayor amenaza sísmica. Del mismo modo, Centroamérica está ubicada en el "Cinturón de Fuego" razón por la cual posee 27 volcanes activos; además, está sujeta a huracanes y tormentas tropicales entre los meses de agosto y noviembre, y en contra parte, a diversas sequías e incendios forestales (Chiquisengo, Ferradas y Watanabe, 2008; CEPREDENAC, 2006).

Estos fenómenos naturales pueden representar serias amenazas para los países centroamericanos al combinarse con los siguientes factores de riesgo:

- 1.-La concentración en zonas de riesgo de grupos sociales muy vulnerables con una baja capacidad económica para absorber el impacto de los desastres y recuperarse de sus efectos;
- 2.- El inapropiado uso de la tierra y los asentamientos humanos en áreas propensas a amenazas como laderas de ríos y humedales, combinado con condiciones de vida, frágiles e inseguras, con escasa infraestructura social y de servicios;
- 3.- El empobrecimiento de las zonas rurales y el incremento progresivo de los niveles de amenaza a través de los procesos de degradación ambiental;
- 4.-Una débil capacidad de reducción y gestión del riesgo dentro de los procesos de desarrollo por parte de instituciones públicas y privadas y de los gobiernos nacionales y locales;

5.- Un factor adicional que condiciona la ocurrencia de desastres es el empobrecimiento rural que caracteriza a importantes franjas de la población centroamericana, cuyas condiciones de vida se han visto deterioradas y depende de complejas estrategias de subsistencia como la emigración estacional.

6.- El proceso acelerado de urbanización sin adecuadas medidas de gestión ambiental, suficientes dotaciones de infraestructuras de drenaje fluvial, doméstico o industrial e insuficientes sistemas de distribución de agua potable.-

7.- La marginación económica y las pobres condiciones de empleo, educación y salud constituyen componentes importantes de una vulnerabilidad social aguda (Chiquisengo, Ferradas y Watanabe, 2008, pp. 6-7).

Así pues, la suma de las características geofísicas anteriormente descritas con la acumulación de factores de riesgo trae como consecuencia que el riesgo de desastre en la región sea sumamente alto.

Debido a lo anterior, el historial de desastres en Centroamérica es extenso; solamente en el periodo de 1995-2010 se registraron 213 desastres, dejando el siguiente número de muertos por país:

Tabla 4. Promedio nacional de muertes por desastre en Centroamérica

País	Número de Desastres	Número de Muertos	Promedio de Muertos por desastre
Belice	11	64	5.8
Costa Rica	29	201	6.9
Guatemala	42	2600	61.9
Honduras	37	15 006	405.5
Nicaragua	37	3 787	102.3
Panamá	26	88	3.3
El Salvador	31	2114	68.1

Fuente: Elaboración propia con datos de The CRED/OFDA International Disaster Database

Al observar la tabla anterior, resulta evidente que existen grandísimas asimetrías entre los países de la región en lo referente al número de muertos; en este sentido, mientras que Honduras encabeza la lista con un promedio de más de 400 muertes por desastre, Belice, Costa Rica y Panamá no registran más de 7 muertes en promedio por desastre.

En lo concerniente a las pérdidas económicas, se estima que entre 1970 y 2002, las pérdidas económicas generadas por los desastres en la región centroamericana han superado los 10 mil millones de dólares, lo que equivale a decir que en lo últimos 32 años la región ha perdido un promedio anual superior a los 318 millones de dólares (Chuquisengo, Ferradas, y Watanabe, 2008, p.4).

Ahora bien, al hablar de desastres en Centroamérica, necesariamente se tiene que hacer alusión al caso del huracán ocurrido en 1998 ya que este evento marcó un hito en el desarrollo de la gestión de riesgo en la región.

Dicho huracán conocido con el nombre de Mitch, es considerado como uno de los huracanes más violentos del s. XX que afectó Centroamérica, la Península de Yucatán y el sur de Florida.

Se presentó el 26 de octubre de 1998 en el nordeste de Honduras recorriendo la costa norte con vientos de aproximadamente 250 km/h, acompañado de lluvias torrenciales que duraron 4 días debido a lentitud de desplazamiento del huracán (3 a 9 km/h) ocasionado por un frente frío en el norte y un sistema de baja presión en el Pacífico. El 30 de octubre, luego de haber afectado las islas de la Bahía, el huracán se dirigió al sur, penetrando en el territorio continental de Honduras y se transformó en tormenta tropical que provocó lluvias torrenciales mayores a 600 mm durante 5 días consecutivos, ocasionando desbordamientos de ríos e inundaciones; más adelante, se desplazó hacia El Salvador y Guatemala reduciendo su velocidad a 65 km/h. Para el 1 de noviembre, su velocidad había disminuido a 45 km/h y se encontraba a 140 km al oeste-noroeste de Guatemala dirigiéndose hacia aguas del Golfo de México, para después intensificarse nuevamente hasta llegar a Florida en Estados Unidos (ASONOG, 2009; CEPAL, 1999).

De acuerdo con Mansilla (2008), el paso del huracán Mitch afectó a 5 de los 7 países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; provocando la muerte de más de 9 mil personas y más de 1 millón de damnificados; de igual forma, alrededor de 82 mil familias fueron desalojadas y puestas en refugios, en los cuales más de 466 mil personas tuvieron que permanecer durante varios meses. Respecto a las pérdidas económicas, estas

superaron los 6 mil millones de dólares, equivalente al 13% del PIB centroamericano. De esos 6 mil millones, el 51% fueron pérdidas directas sobre el capital y la producción, y el 49% restante correspondió a ingresos no percibidos, procesos productivos interrumpidos, servicios sin generarse, impuestos sin pagar, reducción de exportaciones, etc.

A pesar de que el desastre es muchas veces considerado de índole regional, "Mitch fue múltiples desastres locales fractalizados sobre el territorio centroamericano y con impactos diferenciados" (Mansilla, 2008, p. 8), por lo que Honduras y Nicaragua fueron los países que mayores pérdidas y afectaciones registraron.

En el caso de Honduras, el huracán provocó alrededor de 5 657 personas fallecidas, 8 050 desaparecidos, 12 272 heridos, más de 1 millón de damnificados y dejó a 285 000 personas sin hogar, las cuales se refugiaron en 1375 albergues temporales. Además, se dañó el 60% de la infraestructura vial, quedando inservibles 424 caminos y 107 carreteras, y destruidos 189 puentes; del mismo modo, se afectaron cerca del 70% de los cultivos del país que representaron más de 800 millones de dólares en pérdidas, tan solo en el sector agrario. En resumen, el total de los daños ocasionados por el huracán se valoraron en aproximadamente 3 793 millones de dólares, equivalentes al 80% del PIB en 1997 (Secretaría de Salud de Honduras, 1999; Mansilla, 2008).

Por su parte, Nicaragua registró aproximadamente 2 515 muertos, 254 heridos, 885 desaparecidos, 867 752 damnificados y más de 36 368 viviendas afectadas; las pérdidas directas preliminares superaron los 1 262 millones de dólares que representaron cerca del 49% del PIB (Urroz, 1999; Mansilla, 2008).

En cuanto a los demás países, Costa Rica registró apenas 4 muertos, 16 500 damnificados y pérdidas por 91 millones de dólares; El Salvador, 240 muertos, 83 316 damnificados y pérdidas por 388 millones de dólares; finalmente Guatemala registró 268 muertos, 105 000 damnificados y pérdidas por 748 millones de dólares (CEPAL, 1999).

Así pues, las graves consecuencias que Mitch trajo consigo, obligaron a los países reconocer la existencia de grandes vulnerabilidades compartidas en la región, sobre todo en los países con menor ingreso; por lo anterior, se comenzaron a crear diversos mecanismos de cooperación enfocados a la reducción del riesgo en Centroamérica.

2.2 El régimen de la Reducción de Riesgos de Desastres antes de Hyogo y Sendai

Debido a que los fenómenos naturales no conocen fronteras, pueden afectar a más de un país al mismo tiempo y, combinados con factores de riesgo tienen la capacidad de afectar gravemente al desarrollo político, económico y social de los Estados, estos se han interesado por crear mecanismos de cooperación desde tiempo atrás. Esta cooperación ha ido evolucionando y complejizándose con el paso del tiempo, llegando a crear incluso un régimen internacional.

En un principio, la cooperación internacional era casi exclusivamente de tipo bilateral y consistía en brindar ayuda o socorro en la fase posterior al desastre, como ejemplo de lo anterior está lo ocurrido en 1755 con la oferta de socorro que el Rey Jorge II le hizo a Portugal tras un terremoto que azotó su territorio, lo cual fue "una acción bilateral de Estado a Estado, basada en un sentimiento de solidaridad y no en imperativo jurídico alguno" (Torroja, 2003, p. 144).

No fue sino hasta después de la 1ª Guerra mundial, el 12 de julio de 1927, cuando se llevó a cabo una Convención en la cual se creó la Unión Internacional de Socorro (UIS) como organismo auxiliar de la Sociedad de Naciones; esta Unión tenía como funciones principales: 1) proporcionar socorro a poblaciones afectadas por catástrofes; 2) coordinar el socorro; y 3) fomentar estudios y medidas preventivas contra catástrofes (Torroja, 2003). Así pues, el Estatuto con el cual se creó Unión puede ser considerado como uno de los primeros tratados internacionales que comprometía a los Estados a adoptar medidas en caso de desastre y, sin duda alguna, fue un detonante en el proceso de internacionalización del tema de los desastres.

No obstante, "debido a dificultades financieras, la Unión nunca fue capaz de proporcionar socorro inmediato en situaciones de desastre y, por lo general, se limitó a elaborar estudios científicos sobre el socorro en casos de desastre" (ONU, 2007, p. 9). A pesar de esto, la UIS continuó funcionando después de la 2ª Guerra Mundial, y tras la creación de la ONU, pero la cooperación internacional sobre desastres se centró únicamente en brindar socorro humanitario.

Más adelante, durante la década de los 60, el periodo de descolonización mundial puso de manifiesto que los países en vías de desarrollo (recién descolonizados) eran los más afectados tras un desastre. Lo anterior condujo a que la ONU reconociera la necesidad de contar con una mayor coordinación en lo referente a la prestación de socorro por lo que en 1967 se tomó la decisión de disolver la UIS. Del mismo modo, se decidió que la ONU sería quien actuaría como centro de

movilización y coordinación, y de prestación de asistencia para la prevención y preparación ante desastres (Torroja, 2003; ONU, 2007).

A partir de este momento, y sobre todo después de la década de los 70 en la que se presentaron diversos desastres tecnológicos y de origen natural, se comenzó a presentar un cambio en la forma en la que los desastres eran abordados a nivel internacional; con relación a esto, ya no sólo se buscó brindar socorro humanitario después del desastre sino que comenzó a emerger y consolidarse el tema de la gestión de riesgo en la agenda internacional.

En este sentido, en el año de 1971, con la Resolución 2816 la ONU creó la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro de Desastre (UNDRO), a la cual se le asignó las siguientes tareas principales: 1) promover el estudio, prevención, control y predicción de los desastres; 2) facilitar a los gobiernos asesoramiento sobre medidas de previsión ; y 3) invitar a los gobiernos a que mejoren los sistemas nacionales de prevención de desastres.

Sin embargo, en la práctica esta organización se centró en coordinar actividades de socorro para países que solicitaran asistencia internacional y por otro lado, estuvo dotada de escasos recursos económicos provenientes de donaciones voluntarias de los Estados Miembro de la ONU, situación que limitaba su funcionamiento. Lo anterior ocasionó que varios actores denunciaran la falta de eficacia de dicha organización, culminando con la sustitución de esta por la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios en la década de los 90 (EIRD, s/f; Revet, 2011).

Por otra parte, a mediados de la década de los 80, se comenzaron a introducir ideas de riesgo y de inminencia de la catástrofe que comienzan a influir en la elaboración de políticas y, como señala Revet (2011)

(...) el riesgo se ha convertido en la medida para numerosas acciones. Ya sea a través de las políticas de prevención, mediante la introducción del principio de precaución para afrontar el riesgo antes de que suceda un evento, o a través de medidas para el manejo de las situaciones de catástrofe cuando se producen, observamos que surgen en muchos países disposiciones que tratan de dominar la incertidumbre, de gobernar el futuro (p. 540).

Sin embargo, no fue sino hasta 1989, con la aprobación por parte de 156 países del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) para el periodo de 1990-1999, cuando se puede identificar el inicio de un régimen internacional de reducción de desastres, vigilado por la ONU.

Dicho Decenio, tuvo como objetivo principal el de "reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo las pérdidas de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales" (Molin, 1997, p. 5).

Para lograr lo anterior, Molin (1997) señala que el DIRDN estableció que para el año 2000 los Estados tendrían que incluir en sus planes de desarrollo sostenible: 1) evaluaciones nacionales de los riesgos por amenazas naturales y de vulnerabilidad; 2) planes de mitigación y prevención, a nivel local y nacional, que incluyan preparativos y campañas de concientización comunitaria; y 3) acceso y difusión de sistemas de alerta mundiales, regionales, nacionales y locales; estas responsabilidades recaerían en los gobiernos, las organizaciones de la ONU y otros entes pertinentes.

Por otra parte, a pesar de que el DIRDN no fue estipulado como una agencia, contó con 3 instancias principales: 1) Consejo Especial de Alto Nivel, compuesto por 10 personas; 2) Comité Científico Técnico, compuesto por 25 expertos; y 3) la Secretaría, encargada de coordinar y promocionar el Decenio; sin embargo, no contaba con presupuesto para financiar proyectos más que las contribuciones extrapresupuestarias.

Así pues, el DIRDN fungió sobre todo como un sistema de reglas, normas y principios bajo los cuales ciertos Estados se sometieron voluntariamente, adquiriendo compromisos en aras de lograr una reducción significativa del riesgo de desastre a nivel, local, nacional, regional y mundial. En este sentido, cabe destacar el hecho de que el DIRDN promovió una gestión de riesgo prospectiva más que correctiva, lo que significa un inicio de cambio en el paradigma hasta entonces existente, en el que se privilegiaba la atención post desastre sobre la prevención. No obstante, llama la atención el hecho de que el Decenio incluyera en su nombre el concepto de "Desastres Naturales", lo que pone de manifiesto que en un principio el régimen originado y desarrollado en la primera mitad de la década de los 90 era más que nada, de gestión de desastres, más que de gestión de riesgos.

Ahora bien, esta situación cambió cuando se convocó a la Primera Conferencia Mundial para Reducción de Desastres en Yokohama, Japón durante los días del 23 al 27 de mayo de 1994, en la cual se evaluaron los avances obtenidos del Decenio y se elaboró la "Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro" en la que se destaca el establecimiento de 10 principios:

1) La evaluación del riesgo es importante para lograr una reducción de desastres; 2) Resulta importante prevenir y preparar para casos de desastre con el fin de reducir la necesidad de socorro; 3) La preparación y prevención para desastres deben de ser integrados en la política y planificación del desarrollo en todos los niveles (nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional; 4) Debe de considerarse como prioridad el establecimiento y consolidación de la capacidad para prevenir y reducir desastres y sus efectos; 5) Son factores clave para la prevención y preparación de desastres los sistemas de alerta temprana y la difusión de información; 6) La prevención es más efectiva si se fomenta la participación de todos los niveles (local, nacional, regional, e internacional); 7) La educación y capacitación de la comunidad pueden reducir la vulnerabilidad; 8) Es importante el fomento de la transferencia de tecnología entre países para prevenir y reducir los desastres; 9) En aras de prevenir y reducir los desastres, es necesaria la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza; y 10) Cada país es responsable de proteger a su población, mientras que la comunidad internacional debe de colaborar con los países en desarrollo.

Esta Conferencia marcó un hito en el régimen de la reducción de riesgo de desastres puesto que estableció claramente una serie de principios o normas que regirían el comportamiento de los Estados, además incluyó líneas de acción novedosas como el combate a la pobreza, el fomento al desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, y la necesidad del fomento de la participación integral en todos los niveles. De igual forma, consolidó lo inicialmente establecido por el DIRDN al poner énfasis en la prevención más que en la reacción.

Finalmente, al término del DIRN, en el año de 2001, surgió la "Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) que fungió como una plataforma dentro de la ONU, encargada de cumplir 4 objetivos principales: 1) Aumentar la conciencia pública acerca del peligro de riesgos naturales, tecnológicos y ambientales; 2) Lograr que las autoridades se comprometan a reducir los riesgos que atenten contra las personas, su modo de subsistencia, la infraestructura económica y social y los recursos ambientales; 3) Involucrar al público con el fin de crear comunidades resistentes a los desastres mediante la reducción de riesgos en todos los niveles; y 4) Reducir las pérdidas económicas y sociales causadas por desastres (Asamblea General, 1999).

Sin embargo, "durante los años 2001-2005, la EIRD trabajó a un ritmo más bien tímido (y) el verdadero punto clave a nivel internacional fue (...) la Conferencia de Kobé organizada por la EIRD en 2005" (Revet, 2011, p. 543).

2.3 Plan de Acción Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres

2.3.1 El Marco de Acción de Hyogo

El tsunami ocurrido en 2004 en el sureste de Asia, que causó al menos 230 000 muertes y pérdidas económicas millonarias, hizo que el tema de los riesgos y desastres ocuparan uno de los primeros lugares en las agendas, debates e informes a nivel internacional, en este sentido y bajo la EIRD, se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, llevada a cabo del 18 al 22 de enero de 2005, en donde se aprobó el Marco de Acción de Hyogo por 168 países, el cual representa una evolución de la estrategia de Yokohama aprobada en 1994.

En este sentido, se establece como objetivo principal a alcanzar en 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 de las comunidades y los países" (ONU, 2005, p. 3). Para lograr lo anterior, se hace énfasis en la necesidad de una plena participación de los siguientes agentes: gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, sociedad civil, sector privado y la comunidad científica.

Así mismo, y tomando como base el objetivo principal se establecieron 3 objetivos estratégicos, los cuales son los siguientes:

- 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 (ONU, 2005, p. 4).

Ahora bien, en aras de alcanzar los objetivos arriba planteados, el Marco de Acción de Hyogo establece 5 prioridades de acción:

1. Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación. Para lograr lo anterior, el Marco establece ciertas actividades esenciales a realizar:

En primer lugar, se necesita fortalecer los mecanismos nacionales integrados para la reducción de riesgo e incluir el tema en las políticas y planes de desarrollo asignando responsabilidades en todos los niveles (nacional y local) para facilitar la coordinación entre sectores; en este sentido, se debe de promover y estimular la reducción de riesgo de desastre mediante la creación o modificación de legislación, además de reconocer la importancia de las especificidades y tendencias locales de riesgo empoderando a las autoridades subnacionales y locales. Aunado a lo anterior, los Estados deben de asignar recursos, tanto administrativos como presupuestarios, para la elaboración y aplicación de políticas y programas de reducción de riesgo, y promover la participación de la comunidad en las actividades dirigidas a reducir los riesgos de desastre.

2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.

Debido a que la difusión de conocimientos acerca de las amenazas y factores de vulnerabilidad es de suma importancia para construir comunidades resilientes que adopten medidas oportunas, el Marco establece las siguientes actividades esenciales: Es fundamental elaborar y actualizar mapas de riesgo e información, indicadores de riesgo y de vulnerabilidad y difundirlos entre entre las autoridades, la ciudadanía y las comunidades expuestas, y utilizar mecanismos

internacionales, regionales, nacionales y locales para registrar, analizar, compilar y divulgar estadísticas sobre los efectos y pérdidas por desastres.

Por otra parte, se deben de crear sistemas eficaces de alerta temprana que tomen en cuenta las características de la población y permitan tomar medidas rápidas y coordinadas en todos los sectores, en caso de emergencia; además, se deben de integrar estos sistemas de alerta en la política, procesos de decisión gubernamentales y sistemas de gestión a nivel nacional y local.

De igual forma se necesita apoyar la creación y mantenimiento de capacidades científicas, tecnológicas, técnicas e institucionales que permitan: observar, analizar, cartografiar y pronosticar amenaza; crear bases de datos e intercambiar y divulgar información; crear metodologías comunes de evaluación y vigilancia de los riesgos; y crear estudios, análisis o informes a largo plazo sobre la vulnerabilidad y los riesgos. Por último, se necesita fomentar la cooperación regional e internacional para la evaluación de riesgos regionales o transfronterizos e intercambiar información

3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

Partiendo de la premisa de que los desastres pueden reducirse considerablemente si se cuenta con una población informada, motivada y con una cultura de prevención y resiliencia, el Marco establece estas actividades esenciales a realizar:

Como punto de partida, se necesita proporcionar a la comunidad información clara sobre riesgos de desastre y formas de protección que motiven a las personas a reducir los riesgos y aumentar la resiliencia, en este sentido, las instituciones encargadas del desarrollo deben de proporcionar información al público sobre la reducción de riesgo antes de la construcción o venta y compra de terrenos. Así mismo, es necesario fortalecer las redes entre expertos, científicos, planificadores y encargados de la gestión de riesgo para utilizar conocimientos especializados en la elaboración de planes locales de reducción de riesgo. En consonancia con lo anterior, se deben de crear directorios e inventarios tanto locales, como nacionales, regionales e internacionales de fácil acceso y que permitan el intercambio de prácticas y tecnologías de reducción del riesgo.

Por otra parte, se debe de actualizar y divulgar una terminología internacional sobre la reducción de riesgo de desastre, e incluir estas nociones en los programas de estudios escolares en todos los niveles; del mismo modo, se deben de implementar programas de evaluación de riesgos y preparación ante desastres en la educación superior; programas sobre gestión y reducción de riesgo de desastre a sectores como los planificadores de desarrollo, funcionarios de

administraciones locales, etc., e incluir aspectos la inclusión de las mujeres y grupos vulnerables en la sociedad como forma de reducción de riesgo. Finalmente, se necesita promover la participación de los medios de comunicación en campañas de educación ciudadana y consultas públicas en todos los niveles.

4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.

Para lograr dicha reducción, el Marco señala las siguientes medidas a tomar: En lo referente al ambiente, se debe de fomentar la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, promoviendo el uso sostenible de los ecosistemas y aplicando enfoques de gestión integrada que incluyan la reducción del riesgo de desastre que provoque medidas estructurales y no estructurales.

En el aspecto social y económico, se debe de promover la seguridad alimentaria; integrar la reducción de riesgo en el sector salud, buscando construir hospitales resistentes en situaciones de desastre; proteger y mejorar las infraestructuras e instalaciones públicas más importantes (escuelas, transportes, servicios de luz, etc.) para hacerlas resistentes a los desastres; fortalecer la protección social para ayudar a grupos vulnerables; incluir en los procesos de recuperación y rehabilitación medidas de reducción de riesgos; promover la diversificación de fuentes de ingreso de las personas en zonas de alto riesgo; promover el seguro y reaseguro contra desastres; y crear nuevos instrumentos financieros para hacer frente al desastre.

Finalmente, se necesita evaluar los riesgos de desastre en la planificación del urbanismo, asentamientos humanos y desarrollo rural; solucionar los problemas de vivienda precaria; y revisar los reglamentos y normas de construcción, rehabilitación y reconstrucción con miras a fomentar la construcción de estructuras resistentes a desastres.

5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz.

Debido a que los impactos y pérdidas por desastre se pueden reducir considerablemente cuando se tiene una intervención y gestión eficaz, el Marco establece que: se tiene que fortalecer las capacidades normativas, técnicas e institucionales en todos los niveles para la gestión; de igual forma, es necesario promover el diálogo, intercambio de información, y coordinación entre organismos e instituciones que se ocupen de sistemas de alerta temprana, reducción del riesgo de desastre, respuesta ante desastre y el desarrollo con el fin de lograr una reducción del riesgo de desastre integral. Así mismo, se debe de preparar enfoques coordinados, mecanismos operacionales, planes y sistemas de comunicación a nivel regional que aseguren una respuesta

rápida y eficaz ante los desastres, a la vez que se revisan y actualizan los planes y políticas de preparación y contingencia en todos los niveles.

Por último, es necesaria la promoción de ejercicios periódicos de preparación para desastres y de evacuación, así como la creación de fondos de emergencia, y lograr que todas las partes interesadas se involucren en la reducción de riesgo de desastre.

2.3.2 El Marco de Acción de Sendai

Tras la culminación del Marco de Acción de Hyogo en 2015, se llevó a cabo en Sendai, Japón la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas (14- 18 de marzo) en la cual se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres para el periodo de 2015-2030, ratificado por 187 países.

Este marco garantiza la continuidad de Hyogo pero agrega una serie de innovaciones convenidas entre las partes interesadas, dentro de las que se destaca el cambio en la búsqueda de la gestión de desastres por la gestión del riesgo de desastres y, por lo tanto, fija como una meta principal la reducción de riesgo de desastre y el fortalecimiento de la resiliencia.

Así pues, el Marco establece como objetivo principal a alcanzar en un periodo de 15 años 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 (ONU, 2015, p. 12).

En aras de conseguir este objetivo, el Marco sugiere tomar medidas integrales e inclusivas de índole económico, estructural, jurídico, social, sanitario, cultural, educativo, ambiental, tecnológico, político e institucional que eviten la generación de nuevos factores de riesgo, a la vez que reduzcan los existentes y aumenten la resiliencia. Además, fomenta la cooperación internacional para que los países menos desarrollados mejoren la capacidad de aplicación de dichas medidas.

Del mismo modo, y partiendo del objetivo principal, el Marco establece 7 metas mundiales que fungirán como parámetros de evaluación mundial sobre los avances obtenidos, y que son las siguientes:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-20015;
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;
- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias reducción de riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;
- f) Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional (...);
- g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para 2030 (ONU, 2015, p. 12).

Así mismo, el Marco de Acción de Sendai, establece 4 prioridades de acción, cada una con sus recomendaciones a nivel local y nacional, y mundial y regional:

Prioridad 1. Comprender el riesgo de desastres:

Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno (ONU, 2015, p. 14).

Para lograr esta prioridad, se establecen algunos requerimientos:

-Nivel local y nacional: Fomentar la recopilación, análisis y gestión de datos e información y garantizar su difusión; evaluar periódicamente los riesgos de desastre, vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición, y características de amenazas; elaborar, actualizar y difundir información sobre riesgo de desastres y su ubicación para los encargados de adoptar decisiones, el público en general y las comunidades con riesgo de exposición a desastres; evaluar, registrar y dar a conocer, de manera sistemática, las pérdidas por desastres, y asegurar que la información esté disponible y accesible; promover el acceso a datos fiables, hacer uso de información espacial y utilizar innovaciones en tecnología de la información y comunicaciones con el fin de mejorar los instrumentos de medición, recopilación, análisis y difusión de datos; impartir conocimientos mediante la capacitación y educación sobre reducción de riesgo de desastres a funcionarios, sociedad civil, comunidades, voluntarios y sector privado; promover y mejorar el diálogo y cooperación entre las comunidades científicas y tecnológicas, los encargados de formular políticas y otros actores pertinentes; complementar los conocimientos científicos sobre la evaluación de riesgo de desastres con conocimientos y prácticas tradicionales, indígenas y locales a fin de elaborar y aplicar políticas para sectores específicos, con un enfoque intersectorial adaptable a las localidades y contexto.

Del mismo modo, se requiere reforzar la capacidad técnica y científica; fomentar las inversiones en la innovación y desarrollo tecnológico en investigaciones a largo plazo sobre amenazas con el fin de abordar las carencias, obstáculos, interdependencias y retos sociales, económicos, educativos y ambientales; promover en la educación académica, cívica, y profesional conocimientos sobre riesgo de desastres, prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación en caso de desastre; crear estrategias nacionales para reforzar la educación y sensibilización sobre riesgo de desastres utilizando campañas, redes sociales y movilización de comunidades; y reforzar la implicación de organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales en la difusión de información sobre riesgo de desastres.

-Nivel mundial y regional: Potenciar y difundir el desarrollo de metodologías y herramientas científicas que permitan registrar y comunicar pérdidas por desastres, así como la creación de modelos, evaluación, representación cartográfica sobre los riesgos de desastre y sistemas de alerta temprana; promover la realización de estudios, evaluaciones, y creación de mapas regionales sobre riesgo de desastres que incluyan situaciones hipotéticas sobre cambio climático; y reforzar la transferencia tecnológica, el intercambio y uso de datos e información a través de la cooperación internacional.

Al mismo tiempo, se deben de fortalecer las observaciones sobre la tierra y el clima, y la utilización de medios de comunicación para apoyar las medidas nacionales sobre comunicación efectiva de los riesgos de desastre; apoyar la creación de sistemas de intercambio local, nacional, regional y mundial de información sobre buenas prácticas, tecnologías rentables, y enseñanzas para la reducción del riesgo; crear campañas mundiales y regionales eficaces para sensibilizar y educar a la población, basándose en las ya existentes con el fin de promover una cultura de prevención de desastres, resiliencia y ciudadanía responsable.

Finalmente, y con el apoyo del Grupo Asesor Científico y Técnico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, se debe coordinar las redes e instituciones de investigación científica ya existentes para fortalecer la aplicación del Marco; difundir información sobre riesgos; detectar carencias en la investigación y tecnología y establecer recomendaciones acerca de la reducción de riesgo de desastres y mejorar el aprendizaje y las políticas públicas.

Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo: Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible (ONU, 2015, p.17).

-Nivel local y nacional: Integrar la reducción de riesgo de desastres en todos los sectores y promover el desarrollo de marcos nacionales y locales que ayuden al sector privado y público a conseguir lo siguiente: hacer frente al riesgo de desastres en servicios e infraestructura pública; fomentar incentivos para movilizar a las personas, familias, comunidades y empresas; reforzar mecanismos e iniciativas relacionadas a la transparencia del riesgo de desastres que incluyan incentivos financieros, capacitación y sensibilización públicas y exigencia de presentación de informes; y crear estructuras de organización y coordinación.

Por otra parte, se deben de aplicar estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres que incluyan calendarios de ejecución, metas, indicadores y plazos; realizar evaluaciones de capacidad técnica, financiera y administrativa de gestión de riesgo; alentar el establecimiento de mecanismos e incentivos que aseguren un alto grado de cumplimiento y actualización de las disposiciones vigentes, como el uso de la tierra, planificación urbana, códigos de edificación, gestión del medio ambiente, normas de salud y seguridad. A estas medidas se suman algunas otras: elaborar y fortalecer mecanismos para el seguimiento, evaluación y comunicación pública de los avances en los planes nacionales y locales, y promover el escrutinio público y debates institucionales sobre los informes; asignar funciones y tareas claras a representantes comunitarios dentro de procesos e instituciones de gestión de riesgo de desastres y de adopción de decisiones; y organizar consultas públicas durante la elaboración de leyes y reglamentos.

Además se necesita: establecer foros de coordinación, como plataformas nacionales y locales, para la reducción del riesgo de desastres y designar un coordinador nacional para aplicar el Marco de Sendai; facultar a las autoridades locales para trabajar y coordinarse con la sociedad civil, comunidades, pueblos y migrantes indígenas en la gestión de riesgo; alentar a legisladores para que apoyen la elaboración de legislación nueva que incluyan medidas de reducción de riesgo de desastres; promover normas de calidad, como certificaciones o premios, en materia de reducción de riesgo de desastres en la que participen el sector privado, la sociedad civil, las asociaciones, las organizaciones científicas y las Naciones Unidas; y formular políticas públicas sobre prevención o traslado, cuando sea posible, de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, apegándose al derecho interno y al sistema jurídico nacional.

-Nivel mundial y regional: Se debe de promover una planificación eficiente, la creación de sistemas comunes de información, el intercambio de buenas prácticas y programas para el desarrollo de capacidad a nivel regional y subregional. Así mismo, es necesario fomentar la

cooperación y coordinación entre instituciones mundiales y regionales con el fin de aplicar y hacer coincidir los instrumentos y herramientas enfocadas a la reducción de riesgo, el cambio climático, la biodiversidad, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el ambiente, la agricultura, la salud, la alimentación, etc. Del mismo modo, es necesaria la participación de los Actores en la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y en las plataformas regionales y subregionales con el objetivo de formar alianzas, evaluar avances e intercambiar conocimientos sobre riesgo de desastres; en este punto, se reafirma la importancia de la participación de las organizaciones intergubernamentales en las plataformas regionales para la reducción de riesgo de desastres.

Finalmente, esta prioridad establece que se debe de promover: a) la cooperación transfronteriza que facilite la creación de políticas y planificación ,bajo enfoques ecosistémicos, sobre los recursos compartidos en aras de aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluido el riesgo de epidemias y desplazamientos; b) el aprendizaje e intercambio de buenas prácticas e información, realizando exámenes voluntarios entre pares; y c) el fortalecimiento de mecanismos internacionales voluntarios enfocados a vigilar y evaluar los riesgos de desastre.

Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia:

Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastre son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países (...). Estos factores pueden impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas son eficaces en función del costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas (ONU, 2015, p. 18).

-Nivel nacional y local: Es menester promover mecanismos de transferencia y seguros del riesgo de desastres, distribución y retención de riesgos así como protección financiera para inversiones públicas y privadas a fin de reducir las consecuencias financieras; así mismo, se deben de aplicar medidas estructurales, no estructurales y funcionales, como la mejora en la calidad de construcciones, en instalaciones e infraestructuras físicas.

Por otra parte, se debe apoyar la protección de lugares de interés históricos, religiosos y de patrimonio cultural; incorporar evaluaciones de riesgo de desastres en las políticas territoriales e

incluir evaluaciones, representaciones cartográficas y la gestión de riesgo en la planificación y desarrollo rural; en este sentido, se necesita revisar los códigos y normas de edificación y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción para facilitar su aplicación en asentamientos informales y marginales.

De igual manera, se debe aumentar la resiliencia en los sistemas nacionales sanitarios e integrar la gestión de riesgo de desastre en la atención primaria, secundaria y terciaria de la salud. Por otra parte, resulta fundamental diseñar y aplicar medidas inclusivas y mecanismos de protección social enfocados a mejorar los medios de vida, el acceso a servicios sanitarios básicos, atendiendo aspectos como salud materna, salud sexual y reproductiva, seguridad alimentaria, etc., con el fin de erradicar la pobreza y encontrar soluciones que perduren en la fase posterior al desastre y empoderen a las personas afectadas.

Finalmente, se considera que las personas con enfermedades crónicas y potencialmente mortales deben de ser incluidas en el diseño de políticas; las políticas y programas de movilidad humana por desastres deben de ser alentadas para reforzar la resiliencia de las personas afectadas; la ordenación del medio ambiente y los recursos naturales deben de incorporar la reducción del riesgo de desastres; se debe de aumentar la resiliencia en operaciones comerciales, así como proteger los medios de vida y bienes de producción; y es necesario promover e integrar enfoques de gestión de riesgo en la industria del turismo, ya que este es considerado como factor clave para impulsar la economía.

-Nivel mundial y regional: Promover que los sistemas, sectores y organizaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y la reducción de riesgo sean coherentes entre sí en lo relacionado a sus políticas, planes, programas y procesos; así mismo, promover el fortalecimiento de mecanismos e instrumentos de transferencia y distribución del riesgo en cooperación con los asociados internacionales; además se debe de promover la cooperación entre las entidades o redes académicas, las científicas y el sector privado con el objetivo de desarrollar nuevos productos y servicios que ayuden a reducir el riesgo de desastres.

Por otra parte, es importante alentar la coordinación entre las instituciones financieras mundiales y regionales para obtener evaluaciones y prever posibles efectos económicos y sociales de los desastres, así como intensificar la cooperación entre las autoridades sanitarias y otros actores para aplicar el Reglamento Sanitario Internacional (2006), y reforzar la capacidad de los países con el fin de crear sistemas sanitarios resilientes.

Por último, se establece que se deben de promover redes de protección social vinculadas a programas de mejora de medios de vida, con el objetivo de asegurar una resiliencia ante crisis en los hogares y comunidades; reforzar acciones internacionales dirigidas a erradicar la pobreza y el hambre; y promover el aumento de resiliencia de las empresas mediante una colaboración entre actores públicos y privados.

Prioridad 4. Aumentar la preparación para caso de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción: Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (...) es una oportunidad fundamental para "reconstruir mejor" entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres (ONU, 2015, p. 21).

-Nivel nacional y local: Se necesita preparar, examinar y actualizar los planes, políticas y programas de preparación y contingencia en caso de desastre tomando en cuenta la hipótesis del cambio climático y sus efectos; por otra parte, es necesario el desarrollo, mantenimiento, fortalecimiento y la inversión en los sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas, mecanismos de comunicación de emergencias y riesgos de desastres, tecnologías sociales, y sistemas de telecomunicaciones para la supervisión de amenazas; respecto a lo anterior, dichos sistemas o mecanismos deben de ser desarrollados mediante un proceso participativo y adaptarlos a las necesidades de los usuarios promoviendo el uso de instalaciones y equipo de alerta temprana a bajo costo y ampliando los canales de difusión de información.

Por otra parte, se debe de promover la resiliencia en la infraestructura nueva y existente para asegurar que sean seguras, eficaces y operacionales durante y después de los desastres; de igual forma, es necesario promover la sensibilización pública y almacenar materiales para la realización de actividades de rescate y socorro, así como reforzar mecanismos y procedimientos de coordinación y financiación de asistencia de socorro, y capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los voluntarios en la respuesta ante los desastres.

Además, se debe de asegurar la continuidad de las operaciones, planificaciones y prestaciones de servicios básicos en la fase posterior al desastre, y promover simulacros de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres; del mismo modo, se necesita promover

la cooperación entre las instituciones, autoridades y actores de todos los niveles para la reconstrucción después de los desastres.

Aunado a lo anterior, resulta imprescindible promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en todos los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, aprovechando la fase de recuperación para reducir el riesgo a corto, mediano y largo plazo con medidas como la planificación territorial, la mejora de normas estructurales, intercambio de experiencias, etc. Durante la fase de reconstrucción, se debe de considerar el traslado de instalaciones e infraestructuras públicas a lugares fuera de zonas de riesgo, así como el reforzamiento de la capacidad de las autoridades para evacuar a las personas en zonas propensas a desastres.

Finalmente, resulta necesario establecer un mecanismo de registro de casos y una base de datos sobre la mortalidad por desastre y reforzar las leyes y procedimientos nacionales sobre cooperación internacional tomando como base las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial.

-Nivel mundial y regional: Se debe de establecer enfoques regionales y mecanismos operacionales que permitan a los países prepararse para los desastres y dar una respuesta rápida y eficaz; y promover la difusión y desarrollo de normas, códigos, guías operacionales y otros instrumentos de orientación con el fin de reforzar la acción coordinada de preparación y respuesta de los países. Del mismo modo, se debe de promover el desarrollo de sistemas eficaces de alerta temprana que sean compatibles a nivel nacional; apoyar los esfuerzos de la ONU sobre mecanismos de asuntos hidrometeorológicos; apoyar la cooperación regional para la preparación ante desastres mediante ejercicios y simulacros comunes; y promover protocolos regionales que faciliten el intercambio de capacidades y recursos durante y después del desastre.

Así pues, el Marco de Acción de Sendai, a diferencia de Hyogo, incluye 7 metas claramente especificadas que demandan resultados concretos verificables en términos cuantitativos.

Por otro lado, respecto a las Prioridades de Acción, el Marco de Sendai establece en su Prioridad 1, la cual incluye aspectos de la Prioridad 1,2 y 3 de Hyogo, que no solamente se deben de establecer políticas y prácticas de gestión de riesgo sino que éstas deben de basarse en una comprensión integral del riesgo de desastres en todos los niveles de la sociedad; para lograr lo anterior, se realza el papel de generación de información y el fácil acceso a ella; de igual forma,

ya no solo se enfatiza la necesidad de registrar las pérdidas por desastres, sino que se tiene que comprender y difundir las implicaciones económicas, sociales, sanitarias, educativas, ambientales y hasta culturales que estas traen consigo. Del mismo modo, se continúa insistiendo en la integración de la Reducción de Riesgos de Desastres en el sector educativo y la sensibilización pública y en el fomento de la acción local.

Con referencia a la prioridad 2 de Sendai, esta trata de remediar el desfase registrado en el periodo de vigencia de Hyogo entre los marcos locales, municipales, y nacionales; del mismo modo, esta prioridad propone una gestión prospectiva paralela a una gestión correctiva. Por otra parte, no solamente se requiere la existencia de disposiciones de gestión de riesgo, sino que debe de procurar que éstas sean cumplidas, ya sea mediante mecanismos o incentivos; además de que se debe de contar con informes actualizados sobre los planes nacionales y locales, y, por otro lado, se enfatiza la importancia de la participación social en la evaluación de los mismos. Así pues, se trata de empoderar a los gobiernos locales, y fomentar y fortalecer la participación activa de la sociedad civil. Todo lo anterior supone un desarrollo integral de la gestión de riesgo .

La prioridad número 3, que coincide con la prioridad número 4 de Hyogo, sin duda representa el objetivo más difícil de alcanzar en Sendai puesto que establece actividades a llevar a cabo relacionadas con la reducción de factores subyacentes de riesgo; sin embargo, esta nueva prioridad supone una fuerte inversión financiera en todos los niveles para alcanzar una efectiva gestión del riesgo; en este sentido, Sendai enfatiza el papel de los seguros de riesgo de desastre protección financiera tanto en zonas urbanas como rurales; así mismo, se insta a la mejora de la infraestructura pública, haciendo énfasis en las escuelas y hospitales pero añade la protección de puntos de importancia cultural, religiosa, o histórico; por otro lado incluye en la evaluación de riesgos de desastres a las viviendas informales. Del mismo modo, se introduce el mejoramiento de medios de vida y el acceso a servicios sanitarios estableciendo objetivos mucho más complejos como el acceso a la salud neonatal, infantil, sexual y reproductiva, reducción de pobreza, seguridad alimentaria, etc., así como la protección de bienes de producción incluyendo hasta los animales y semillas.

Finalmente, la prioridad número 4 de Sendai, que comparte aspectos de la prioridad 5 de Hyogo vuelve a reafirmar la importancia de los sistemas de alerta temprana y monitoreo de amenazas, así como la inclusión de la Reducción de Riesgo de Desastres en la fase post desastre de reconstrucción y rehabilitación; sin embargo, incluye novedades como la adaptación de los

instrumentos de alerta temprana y predicción a las particularidades de las personas, tomando en cuenta el género; promoción de la resiliencia en la infraestructura tanto nueva como existente para que continúen operacionales; el almacenamiento de materiales para las actividades de rescate y socorro; la promoción de servicios de apoyo psicosocial y de salud mental en la recuperación al desastres.

Con la información arriba presentada se puede establecer entonces que el régimen internacional de Reducción de Riesgo de Desastre se ha ido complejizando cada vez más; sin duda, el régimen internacional establecido por el Marco de Acción de Sendai, supone un verdadero reto para los países en vías de desarrollo ya que exige medidas integrales que suponen una mayor y más sofisticada coordinación entre todos los niveles del Estado (nacional, estatal, municipal, local); una descentralización de los organismos hasta este entonces encargados de la Reducción de Riesgo de Desastres mediante el empoderamiento de los organismos locales y municipales; una importante inversión económica; ambiciosas medidas correctivas como la reducción de la pobreza, solo por mencionar alguna; una plena y activa participación de la sociedad civil; y una constante evaluación de los avances obtenidos en todos los niveles. Aunado a lo anterior, las 7 metas establecidas en Sendai, elevan la complejidad aún más debido a que se deben desarrollar y ejecutar eficazmente todas aquellas políticas generadas en el periodo de vigencia del Marco de Acción de Hyogo; o dicho de otro modo, el nuevo marco de Sendai exige la traducción de las bases institucionales en hechos medibles y verificables.

CAPÍTULO 3. EL RÉGIMEN REGIONAL DE LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN CENTROAMÉRICA

El presente capítulo tiene objetivos principales el de demostrar la existencia de un régimen centroamericano de reducción de riesgo de desastres; así como analizar el proceso de implementación y cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel internacional dados por el régimen internacional de la reducción de riesgo de desastres en la región centroamericana. En este sentido, el capítulo se encuentra dividido en tres apartados.

El primer apartado, titulado "Características del régimen para la reducción de desastres en Centroamérica, presenta el desarrollo histórico de un régimen regional iniciado desde la década de los 90.

El segundo apartado, lleva por título "Avances y obstáculos en materia de reducción de riesgo de desastres en Centroamérica" y se encuentra dividido a su vez, en dos sub apartados. En el primer subapartado, se presentan cinco casos de estudio sobre los avances en cada una de las prioridades de Acción establecidas en el Marco de Acción de Hyogo; en el segundo subapartado se analizan los avances regionales, específicamente la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos y el Plan Regional para la Reducción de Desastres.

Finalmente, en el tercer apartado titulado "Rumbo a la implementación del Marco de Acción de Sendai en Centroamérica" se presentan las noticias más recientes acerca del proceso de implementación de dicho Marco y se establecen los posibles resultados para el periodo 2015-2030.

3.1 Características del régimen para la reducción de riesgos de desastres en Centroamérica

La historia del régimen de Reducción de Riesgo de Desastre en Centroamérica inició desde antes de la existencia de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, y tuvo su inicio en la década de los 90 en la que, bajo la influencia del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRN), se pusieron en marcha varios mecanismos encaminados a prevenir y disminuir los desastres con el apoyo de "la cooperación internacional, organismos multilaterales, y

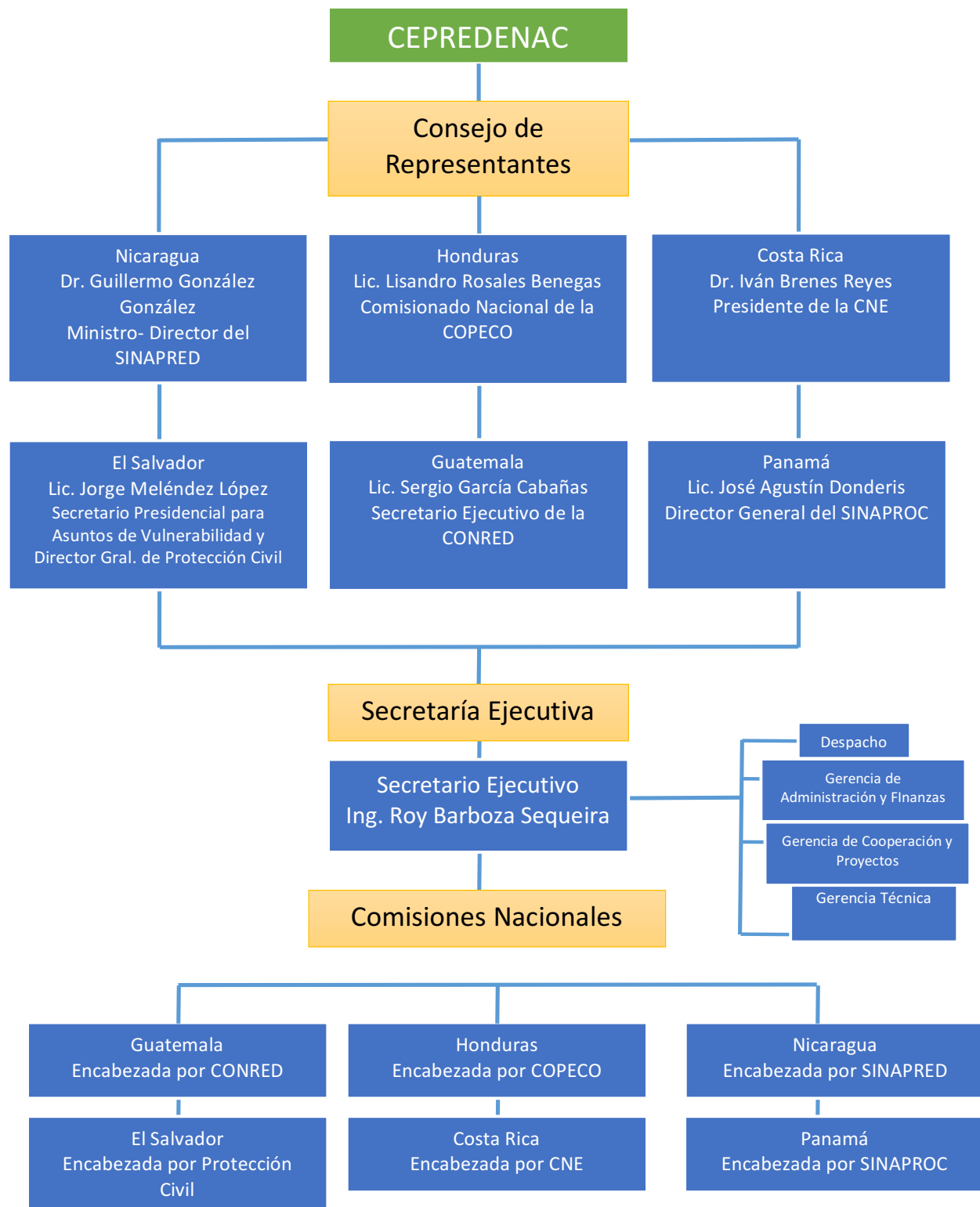
particularmente el apoyo brindado por la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)" (CEPREDENAC, 2000, p.6).

En este sentido, debido a los altos índices de riesgo de desastre que poseen los Estados centroamericanos y al amplio historial de desastres en la región, estos reconocieron tempranamente la necesidad de contar con instituciones capaces de promover la cooperación entre los países con el fin de llevar a cabo acciones colectivas que satisfagan los intereses comunes y solucionen problemas compartidos.

Muestra de lo anterior fue la creación en el año de 1987 del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), como una instancia encargada de promover la cooperación regional en materia de prevención de desastres.

En lo referente a su organización, actualmente el CEPREDENAC cuenta con un Consejo de Representantes, el cual es el Máximo Órgano Decisorio, integrado por las autoridades que encabezan las instancias de Protección Civil o de Gestión de Riesgo de los Estados miembro; de igual forma, cuenta con una Secretaría ejecutiva, encabezada por un Secretario Ejecutivo, la cual es la encargada de llevar a cabo las decisiones tomadas por el Consejo de Representantes y de coordinar las actividades del CEPREDENAC y manejar cuestiones administrativas, financieras y de apoyo; dentro de esta secretaria se encuentra el staff y los coordinadores de proyectos

Figura 5. Organigrama del CEPREDENAC



Fuente: Elaboración propia con datos del CEPREDENAC

Con respecto a su actividad, en los primeros años el CEPREDENAC contó casi exclusivamente con la cooperación de investigadores técnico-científicos, los cuales se agruparon en el año de 1992, en una organización llamada "La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina", mejor conocida como LA RED; por lo que el CEPREDENAC fungió más bien como un centro de coordinación de investigación y recolección de datos.

Con el paso del tiempo, y motivado por los estudios generados por LA RED, el CEPREDENAC comenzó a interesarse por la perspectiva social de las vulnerabilidades; además, a nivel internacional se promulgó un régimen internacional denominado Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales.

Lo anterior condujo a que en la década de los 90 el CEPREDENAC, presentara la iniciativa de una Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), el cual fue aprobado en el año de 1993 en la Reunión de Presidentes Centroamericanos en Guatemala (CEPREDENAC, 2016; LA RED, 2015). Este Plan Regional marca el inicio del desarrollo de un propio régimen regional, puesto que a adaptó los principios y normas establecidos por el régimen internacional (El Decenio), a las necesidades, capacidades y características de la región.

En este sentido, el PRRD de 1993 habla de la efectividad del CEPREDENAC para institucionalizar e internacionalizar el tema de la Reducción de Riesgo en Centroamérica, y al mismo tiempo sentó un importante precedente en la forma en la que los Estados concebían a los desastres. Además, cabe señalar que dicho Plan fue elaborado incluso antes de la Primera Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres, convocada por la ONU en 1994, lo que habla de un compromiso e interés genuino de la región centroamericana por la Reducción de Desastres en su territorio.

No obstante, no fue sino hasta después del impacto del Huracán Mitch, el cual ocasionó pérdidas históricas en la región, que los países centroamericanos comenzaron a reconocer que existían "casusas económicas, sociales y ambientales de los riesgos que predisponen este tipo de desastres y sus impactos" (CEPREDENAC, 2011, p. 11).

Así pues, el Huracán Mitch de 1998 introdujo a los Estados centroamericanos en un proceso de aprendizaje, evaluación y autocrítica, en el que se reconoció la existencia de factores de riesgo en todos los ámbitos y realzó la necesidad de buscar alternativas de desarrollo integrales que minimizaran los impactos negativos de los fenómenos naturales en sus territorios; los desastres

fueron concebidos como el resultado de la suma de vulnerabilidades, por lo que la reducción de estas debería de ser prioritaria.

En el ámbito internacional, los mandatarios centroamericanos hicieron un llamado a la comunidad internacional para cooperar en la rehabilitación y reconstrucción de los territorios afectados por Mitch, lo que ocasionó que el 10 y 11 de diciembre, el Banco Internacional de Desarrollo (BID) impulsara la creación de un Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central el cual estaba conformado por los países de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica; varios países donantes comprometidos con la cooperación para el desarrollo; el propio BID y el SICA los cuales acordaron una Reunión del Grupo en Estocolmo en mayo de 1999.

En dicha Reunión, ocurrida en los días 25, 26, 27 y 28 se designó que el grupo denominado G5 (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia) participaría en representación del grupo de donantes; finalmente, tras el intercambio de diálogo entre los participantes, se hizo la Declaración de Estocolmo, en la cual se destacan algunos principios que los países receptores de ayuda se comprometían a alcanzar:

- 1) una reducción de la vulnerabilidad tanto ecológica como social en la región; 2) la consolidación de la democracia, gobernabilidad, descentralización de funciones y facultades gubernamentales, y la activa participación de la sociedad civil; 3) el seguimiento del uso de las ayudas de los países donantes y de las políticas aplicadas por los países centroamericanos; 4) el respeto a los derechos humanos; 5) la existencia de una coordinación entre donantes según las prioridades de los países afectados y ; 6) la reducción de la deuda externa en Centroamérica, sobre todo de los países más pobres (Gómez-Crespo,2001).

En consonancia con los compromisos adquiridos a nivel internacional, en octubre de 1999 se llevó a cabo en Guatemala la XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, mejor conocida como la XX Cumbre, en la que los mandatarios aprobaron el "Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica", el cual estableció como objetivo general el de "coadyuvar en el desarrollo sostenible de los países de la región Centroamericana, mediante la reducción de las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y ambientales, y el impacto de los desastres" (Gobierno de Guatemala, 1999, p. 3),. haciendo énfasis en la necesidad de fomentar la Gestión Local del Riesgo. En este sentido, el Marco significó el "reconocimiento al más alto nivel político,

de que la reducción de la vulnerabilidad es una tarea de todos los sectores, y un factor fundamental para el desarrollo" (CEPREDENAC, 2000, p. 8).

Dicho Marco estableció como objetivos específicos: 1) elevar el nivel de seguridad en asentamientos humanos e infraestructura; 2) mejorar el ordenamiento territorial para reducir la vulnerabilidad; y 3) lograr una inclusión de variables de prevención y mitigación, y de preparación y gestión de riesgos en los planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible.

Así pues, la aprobación de este Marco Estratégico terminó por formalizar el régimen regional iniciado a principios de la década de los 90, puesto que estableció de manera clara todo un sistema de normas, involucró negociaciones y toma de decisiones multilaterales, se enfocó en un área temática en específico y, como se expondrá más adelante, tuvo cierto grado de efectividad.

Con base en el Marco Estratégico, el CEPREDENAC actualizó en noviembre del 1999 su Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD) de 1993 el cual estableció como nuevo objetivo general el de "contribuir al desarrollo de la región centroamericana, a través de la promoción y ejecución de acciones combinadas a nivel regional y nacional, que lleven a reducir la vulnerabilidad" (SICA, CEPREDENAC, 1999, p. 17); respecto a esto, el Plan hizo especial énfasis en el fortalecimiento de los Sistemas Nacionales para la Gestión de los Riesgos y Desastres.

En este sentido, el PRRD estableció que la elaboración de los Planes Nacionales estarían a cargo de las Comisiones Nacionales del CEPREDENAC en colaboración con los organismos de emergencia o protección civil nacionales, lo cual reafirma la relevancia jurídica y funcionalidad del organismo en cuestión, y la existencia de una voluntad de cooperación entre los Estados para la formación de un régimen regional.

Además, los nuevos planes tendrían que incluir elementos como la Gestión Integral del Riesgo, la Evaluación de la Amenaza y la Vulnerabilidad, el Monitoreo de los Fenómenos Naturales, la Preparación de Respuesta en Caso de Emergencia, la Mitigación, la Educación, Uso del Suelo, Cooperación regional, entre otros; y del mismo modo, estableció el compromiso de elaborar protocolos para la coordinación de asistencia humanitaria y la cooperación horizontal entre los países en caso de desastre.

Ahora bien, fue también durante la XX Cumbre en la que los mandatarios declararon el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres en América Central, asignando su vigilancia y aplicación al CEPREDENAC, mismo que lanzó oficialmente el Quinquenio en el año 2000.

Respecto a lo anterior, se estableció que en el periodo de 2000-2004, se tendría que: a) establecer un Comité Político y Científico Regional; b) establecer un consorcio de instituciones nacionales e internacionales que promovieran el Quinquenio; c) preparar afiches, documentos y materiales pertinentes; d) buscar fondos para promover actividades del Quinquenio; e) establecer un sitio Web del Quinquenio; f) establecer una campaña de información pública utilizando medios impresos y electrónicos; g) organizar concursos de dibujo en escuelas sobre prevención y mitigación de desastres; y h) fomentar la investigación sobre prevención y mitigación (EIRD, 2000).

De igual forma, durante la XX Cumbre de Presidentes se instruyó al CEPREDENAC para que estableciera mecanismos de acción conjunta en caso de desastres; lo que ocasionó que el 4 de abril del 2001 se aprobara el Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres, MecReg, el cual basaría sus operaciones en un Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en caso de Desastres y en el vigente PRRD ; sin embargo, este Mecanismo solo fomentó la coordinación ejecutiva hasta su actualización en el año 2012 en donde se añadieron los procedimientos para una preparación y respuesta operativa.

Por otra parte, el desarrollo del régimen de la Reducción de Riesgos en la región continuó con la celebración del Foro Regional Mitch+5 en el año 2003, dentro del marco internacional de la EIRD, con el cual se evaluaron los avances y desafíos existentes en Centroamérica, y se invitó a los países a que actualizaran sus planes y políticas de Estado incluyendo medidas de reducción de vulnerabilidades a partir del año 2004, concluyendo los países que "más que reconstruir, debemos transformar" (CEPREDENAC, 2003, p.7).

Así pues, los mecanismos, estrategias, planes de acción, y foros arriba mencionados trajeron como consecuencia una modernización en las estructuras legales y políticas institucionales de los Estados centroamericanos a lo largo de la década de los 90 e inicios de los años 2000; analizadas por Durán, Bonilla y Martínez (2002) de los cuales solo se mencionarán algunos:

1) Ley de Creación del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en Nicaragua, publicada en el 2000 que asigna responsabilidades entre las instituciones y órganos de la administración pública y establece un enfoque descentralizado de la gestión;

2) Ley de Desarrollo Social de Guatemala, puesta en vigencia en el año 2001 que presenta un mecanismo de construcción de un Sistema para reducir el riesgo a partir del mejoramiento de las condiciones sociales de la población;

3) Ley Nacional de Emergencia en Costa Rica, aprobada en 1999 que transformó las funciones del organismo encargado de dar respuesta y reconstrucción, concediéndole capacidades para involucrarse de lleno y gestionar recursos para intervenir en la reducción de riesgo;

4) Ley de Creación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales (CONRED), en Guatemala aprobada en 1996 y que establece como objetivo el establecer mecanismos, procedimientos, y normas que propicien la reducción de desastres, a través de una coordinación interinstitucional en todo el territorio.

Partiendo de la información arriba presentada se puede señalar entonces que desde antes de la entrada en vigor de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, Centroamérica ya había dado un paso importante al reconocer que el desastre es el resultado de una suma de vulnerabilidades socialmente construidas, por lo que era necesario contar con planes, estrategias y mecanismos de desarrollo sostenible que incluyan medidas de reducción de riesgo y que distribuyan las responsabilidades en todos los niveles.

Del mismo modo los Estados, al compartir un historial de desastres, han concebido el desarrollo de la reducción de riesgo de desastres dentro de un marco de cooperación regional horizontal e internacional vertical, coordinada por un organismo formal regional: el CEPREDENAC. El cual ha influido directamente en la obtención de ciertos avances y modificaciones nacionales a nivel político e institucional y la creación de una agenda regional enfocada en el tema de la reducción de riesgo de desastre.

Aunado a lo anterior, los países que conforman la región han demostrado poseer voluntad política para adherirse a los regímenes internacionales como el DIRDN o el EIRD, al adoptar y adaptar los principios y normas establecidos a nivel regional, mediante la una constante actualización de los Planes de Acción regionales elaborados por el CEPREDENAC y en consecuencia de los Planes Nacionales.

Así pues, resulta posible hablar de la existencia de un verdadero régimen regional centroamericano al cumplirse las 5 características dadas por Hopkins y Puchala; además, al ser un régimen negociado, este posee ciertos elementos como un sistema de normas propio, actividades de negociaciones y decisiones colectivas, multilateralismo, un área temática específica, en este caso la reducción de riesgo de desastre, y, cuenta con un historial que respalda su efectividad.

Ahora bien, sin duda alguna existe un comportamiento paralelo entre el desarrollo del Régimen Internacional y el régimen regional centroamericano; sin embargo, en algunas ocasiones

el régimen regional centroamericano ha fomentado una más rápida y eficaz adopción de los compromisos adquiridos a nivel internacional en Centroamérica, comparada con los demás países o regiones.

Como ejemplo de lo anterior, se encuentra lo ocurrido en los inicios del s. XX; mientras que algunos autores aseguran que a nivel internacional la actividad para la gestión de riesgo se inició formalmente hasta después del año 2005, con la elaboración del Marco de Acción de Hyogo, en Centroamérica ya se habían puesto marcha de diversos mecanismos como la declaración del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades en el año 2000 y el Impacto de los Desastres o el Foro Regional Mitch+5 en el 2003.

Más adelante, la suscripción de los Estados de la región al Marco de Acción de Hyogo en 2005 y al Marco de Sendai en 2015, reafirmó el compromiso de estos con la reducción de riesgo de desastre, el desarrollo sostenible e introdujo el tema de la resiliencia en las agendas regional y nacionales.

3.2 Avances y obstáculos en materia de reducción de riesgo de desastres en Centroamérica

La adhesión al Marco de Acción de Hyogo por parte de los países centroamericanos ocasionó que el tema de la reducción de riesgo de desastre tuviera un mayor impulso dentro de las agendas nacionales; del mismo modo, dicho Marco propició que se incluyera un aspecto novedoso en la dinámica de desarrollo de las comunidades: la resiliencia. Lo anterior produjo algunas transformaciones significativas en diversos ámbitos de la esfera Estatal que sin duda fueron un paso importante para el fortalecimiento de las capacidades de los Estados para afrontar las constantes amenazas naturales que azotan la región.

Tras la entrada en vigor de Hyogo, los Estados acordaron, entre otras cosas, publicar informes constantes y actualizados acerca de los avances obtenidos en la implementación de dicho Marco, por lo que resultó fundamental contar con indicadores que permitieran identificar los puntos clave a atender para lograr un buen desarrollo del régimen y, que al mismo tiempo, facilitaran el monitoreo del progreso de la adopción de las medidas establecidas en el Marco a nivel nacional.

En este sentido, a nivel internacional, la secretaría de la ONU-EIRD creó una herramienta de evaluación denominada HFA Monitor, la cual es de libre acceso por internet para cualquier Estado que busque hacer una autoevaluación de los logros obtenidos; esta herramienta cuenta con 8 secciones, cada una con sus propias subsecciones, que se deben de responder.

Una vez introducida la información requerida, el sistema hace una evaluación numérica, con los siguientes valores: 1.- progreso mínimo con pocos indicios de propiciar acciones en planes o políticas; 2.- cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas o compromisos institucionales; 3.- existe compromiso institucional pero sin logros amplios o considerables; 4.- logros considerables pero con limitaciones en aspectos importantes como recursos financieros o capacidades operativas; 5.- existen logros considerables con compromisos y capacidades sostenidas en todo nivel.³

Más adelante, en el año 2010, el UNISDR coordinó una campaña mundial denominada "Desarrollando ciudades resilientes", la cual estableció una nueva herramienta en línea de autoevaluación local conocido como LGSAT, el cual evalúa los avances con base en las 5 prioridades de Acción establecidas en el Marco de Hyogo y en los "10 aspectos esenciales" de la campaña. Este instrumento cuenta con 41 preguntas que deben de ser contestadas por los actores, y que al igual que el HFA Monitor sirven para calificar cuantitativamente los logros obtenidos, siendo el número 5 la calificación más alta.⁴

Así pues, con base en los indicadores establecidos por el HFA Monitor, los Estados de Centroamérica recibieron las siguientes calificaciones⁵ en lo referente al nivel de progreso alcanzado. Cabe mencionar que los Estados a analizar son aquellos que son miembros del CEPREDENAC, por lo que se excluirá el caso de Belice:

Tabla 5. Promedio de calificaciones por país dadas por el HFA Monitor en Centroamérica

País	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Prioridad 5
Costa Rica	4	4	4	4	4
El Salvador	3	3	3	2	3

³ El siguiente enlace contiene un resumen de las secciones y subsecciones evaluadas en el HFA Monitor: http://www.eird.org/wikies/images/Lineamientos_para_medir_el_progreso_-_HFA_Monitor.pdf

⁴ La siguiente liga contiene los 10 aspectos esenciales y las preguntas clave del LGSAT: <http://www.unisdr.org/applications/hfa/assets/lgsat/documents/GuidanceNote-SPA.pdf>

⁵ Las cifras presentadas es el resultado de promediar las notas obtenidas en los indicadores de cada prioridad obtenidas en las evaluaciones de los periodos de 2007-2009; 2009-2011; 2011-2013.

Honduras ⁶	4	3	3	2	4
Guatemala ⁷	3	3	4	2	3
Panamá	3	3	3	3	4
Nicaragua ⁸	4	3	3	3	4

Fuente: Elaboración propia con datos del HFA Monitor

Con las calificaciones arriba presentadas, se puede determinar lo siguiente:

1.- A nivel regional, existe un comportamiento similar en la región referente al nivel de progreso; a pesar de que existió un avance significativo en el desarrollo de marcos institucionales y legales, muchos de estos no fueron implementados o se encuentran en fase de implementación por lo que no se obtuvieron logros considerables sustentadas con compromisos y capacidades en todos los niveles, en ninguna de las prioridades de acción;

2.- La Prioridad de Acción 4 que hace referencia a la reducción de los factores de riesgo subyacentes, fue la que menos logros registró en la región. Lo anterior es debido a que esta prioridad establece objetivos como la reducción de la pobreza, la planificación territorial, el desarrollo sostenible, cambio climático, equidad de género, etc.; los cuales son objetivos muy difíciles de alcanzar debido a que se necesitaría la participación integral activa de todas las instancias de Gobierno, de la población civil y de la cooperación internacional, y una eficaz coordinación entre los gobiernos locales con los nacionales. Por lo tanto, se puede establecer los países avanzaron en el desarrollo de la Gestión de Desastre más que en la Reducción de Riesgo de Desastre.

En este sentido, existe una correlación entre los índices de pobreza y la dificultad en alcanzar esta Prioridad ya que los 3 países que obtuvieron una calificación de 2 son los que mayor porcentaje de población en situación de pobreza registran.

3.- En contra parte, la prioridad que más logros registró fue la prioridad 5, en lo referente a la preparación para casos de desastre; sin embargo, todavía queda camino que recorrer en lo relacionado a la financiación de la recuperación y preparación, para lo cual es necesaria la

⁶ La cifra de Honduras se obtuvo promediando únicamente los resultados de los periodos de 2009-2011 y 2011-2013; debido a que no realizó la evaluación del periodo 2007-2009.

⁷ Guatemala no realizó la evaluación correspondiente al periodo de 2007-2009; por lo que la calificación presentada surge del promedio de las notas obtenidas en los periodos de 2009-2011; 2011-2013 y 2013-2015.

⁸ Nicaragua solamente realizó la evaluación correspondiente al periodo 2009-2011

existencia de fondos bien definidos enfocados exclusivamente en el desarrollo de la resiliencia y reducción de riesgo de desastres en la fase de reconstrucción y rehabilitación

4.- En general, los Estados centroamericanos lograron desarrollar bases y compromisos institucionales que, más adelante, podrían permitir la consecución efectiva de las metas establecidas en las 5 prioridades de Acción; sin embargo, hace falta la extensión de los logros nacionales a los ámbitos locales.

Ahora bien, a fin de corroborar las calificaciones anteriormente establecidas, a continuación se presentarán unos estudios de caso, acerca de los principales resultados de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo..

3.2.1 Casos de estudio en implementación del Marco de Acción de Hyogo

Prioridad 1. La reducción de los riesgos de desastre como una prioridad nacional y local dotada de una base institucional.

Costa Rica

Un año después de la firma del Marco de Acción de Hyogo, en el 2006, el Estado costarricense hizo una reforma a la Ley Nacional de emergencia No. 7914, estableciéndose así la nueva Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo No. 8488 en la que, como su nombre lo indica, se hace énfasis en la prevención en lugar de la respuesta post-desastre. Entre las principales novedades que dicha Ley plantea, destaca lo establecido en el capítulo 2 establece la necesidad de la existencia de una política de gestión del riesgo, para lo cual establece en la creación de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, un Plan Nacional de Gestión del Riesgo y un Fondo Nacional de Emergencias. Así mismo, la Ley designa a la CNE como la entidad rectora en lo referente a la Gestión de riesgos y a la atención de situaciones de emergencia, nombramiento que le atribuyó diversas responsabilidades y demandó un papel activo de la Comisión.

En lo referente al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, este puede ser considerado como un sistema de organización mediante el cual la CNE promueve la inclusión de la gestión del riesgo en las políticas públicas y ,por otro lado, articula las relaciones entre el sector privado, el Estado y

la sociedad civil; dicho Sistema posee una estructura propia conformada por Instancias y subsistemas.

Respecto al Fondo Nacional de Respuestas, la Ley 8488 estableció que este recibiría el 3% de las ganancias y superávit presupuestarios por parte de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y de las empresas públicas. Este dinero se utiliza para atender emergencias, así como también para promover medidas de prevención y mitigación.

En cuanto al Plan Nacional de Gestión del Riesgo, este fue aprobado en noviembre del año 2009, y publicado en el año 2010 con vigencia hasta el año 2015; conforme a los compromisos adquiridos con el Marco de Acción de Hyogo, el Plan Nacional establece 7 ejes principales cada uno con sus objetivos estratégicos, los cuales abordan cuestiones como la reducción de la pobreza y la generación de resiliencia, la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional, la aplicación de la gestión prospectiva del riesgo en las inversiones para la infraestructura pública, el fomento de la participación por parte de actores clave en la gestión del riesgo, la utilización de las tecnologías para la gestión del riesgo, el desarrollo de los sistemas nacionales de respuesta ante las emergencias, y la inclusión de la reducción de factores de riesgo en la fase de reconstrucción post-desastre.

Por otra parte, en el año de 2010 se actualizó el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2011-2014, en el cual se estableció la reducción de riesgo de desastres como un principio en los procesos de inversión pública; de igual forma, la gestión del riesgo es mencionada y considerada dentro del Capítulo 6 relacionado al Ambiente y Ordenamiento territorial.

Otro hecho destacable es la aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, publicado en el año 2013, para el periodo de 2012-2040 en el que se marca la Gestión del Riesgo como un eje transversal en las políticas públicas y el establecimiento de un enfoque de prevención en los procesos de ordenamiento territorial con el fin de reducir la vulnerabilidad en asentamientos humanos y con ello la ocurrencia de desastres.

Sin duda alguna, la ley 8488 sentó una sólida base institucional para la búsqueda de la reducción integral de riesgo de desastres en el país y del mismo modo, extendió el campo de acción de la CNE atribuyéndole mayor capacidad de acción y responsabilidades. Por otro lado, la existencia de un Plan Nacional de Gestión de Riesgo es un paso importantísimo en la reducción de riesgo de desastres debido a que adecua los aspectos fundamentales establecidos en el Marco de

Acción de Hyogo al contexto nacional, estableciendo una visión integral sobre la reducción de riesgos.

Aunado a lo anterior, la existencia de un Fondo Nacional de Respuestas no sólo agiliza la recuperación y rehabilitación post desastre, sino que fomenta la prevención de Desastres; finalmente es de destacar el papel que la CNE ha tenido éxitos en impulsar el tema de la Reducción de Riesgo de Desastres en las agendas nacionales como sucedió con los Planes de Desarrollo, o la Política Nacional de Ordenamiento territorial.

Ahora bien, en aras de alcanzar un análisis más completo, a continuación se presenta una tabla comparativa de los avances más significativos obtenidos por parte de los Estados centroamericanos:

Tabla 6. Avances por país en la prioridad 1.

Prioridad 1	Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> -Ley 8488. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (2005). Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. -Existencia de una Plataforma Nacional multisectorial (CNE). -Política Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015; 2016-2030 (2015). -Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015; 2016-2020. -Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. -Fondo Nacional de Emergencia (3% de ganancias y superávit). 2008: 18 millones de dólares
	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> -Ley 109-96 (1996). Crea la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED. También un Fondo Nacional para la Reducción de Desastres -Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres (2009-2011) -Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala (2011) -Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen natural o provocado. (2012) -Política Nacional de Desarrollo K'atun (2014)
	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> -Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (2005). Crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres -Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres FOPROMID (2005) . Capital inicial de 4 millones de dólares. -Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 -Plan Nacional de Protección Civil (2016). -Propuesta de una Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo a Desastres (2011).
	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> -Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (2009). Establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) y un Fondo Nacional para la Preparación y Respuesta a Emergencias (FONAPRE); sin embargo solo se puede utilizar en zonas afectadas. 50% en preparación, 50% en atención. -Política de Estado para la Gestión Integral de Riesgo en Honduras (2013) -Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Honduras 2014-2019 (2014). En proceso de actualización con Sendai. -Plan de Nación 2010-2022 (2010).
	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> -Ley No. 7 que reorganiza al Sistema Nacional de Protección Civil (2005). -Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (2010)

		-Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015 (2011) -Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres (2014). Primer país del mundo en promulgar esto. -Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
	Nicaragua	-Ley No. 337. Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. Fondo Nacional de Desastres (2000) -Reglamento de Estructura y Funcionamiento del Fondo nacional para Desastres (2007). -Programa Nacional de Reducción de Riesgos (2000). -Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015 -Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016

Fuente: Elaboración propia

Prioridad 2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana

El Salvador

El Salvador cuenta con el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), creado en el año del 2001, encargado de la investigación sobre todo lo relacionado a los fenómenos de la naturaleza con el fin de contribuir a la prevención y reducción de riesgo de desastre; dentro de sus funciones y atribuciones se encuentra: el monitoreo constante de fenómenos naturales; la difusión de la información relacionada a las amenazas a las autoridades y la población; generar estudios acerca de las posibles pérdidas y daños por desastre; promocionar la capacitación a los agentes tomadores de decisiones sobre la gestión de riesgo; producir y actualizar un Atlas Nacional de riesgo; elaborar y actualizar cartografía; proveer de apoyo técnico-científico para el diseño y desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana, entre otros. Actualmente, el SNET cuenta con 5 áreas: 1.- Servicio Meteorológico; 2.- Servicio Hidrológico; 3.- Servicio Geológico; 4.- Servicio Oceanográfico; 5.- Servicio de Estudios Territoriales y Gestión del Riesgo.

Respecto al última área, es importante señalar que ésta se encuentra integrada por 3 áreas más: el Análisis para la Gestión del Riesgo, encargado de elaborar estudios acerca de escenarios de riesgo con el fin de que estos se incluyan en los Planes Nacionales, regionales y locales de desarrollo; Gestión Local del riesgo, en la que se promueve la reducción de riesgos para lograr un desarrollo sostenible a nivel local; y Divulgación y capacitación, encargada de dar a conocer a la población en general información relacionada con los fenómenos naturales, con el propósito de minimizar el impacto que estos puedan ocasionar.

Dentro de los resultados más notorios actuales de esta área, está la realización de índices de riesgo, los cuales determinan las áreas con potencial de riesgo ante una amenaza determinada. Estos índices se encuentran clasificados en indicadores nacionales y regionales, en los que la información

es presentada en forma de mapa; además, se incluye un espacio de "monitoreo", en el que se presentan informes detallados sobre pérdidas y daños por desastre.

Por otra parte, El Salvador creó en el año 2010 una Dirección dentro del Ministerio de Obras públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, denominada Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo (DACGER), la cual será la encargada de elaborar estudios técnico-científicos que fomenten la adaptación de la infraestructura pública al cambio climático, y la resistencia ante eventos extremos mediante la reducción de vulnerabilidades.

Respecto a los sistemas la Alerta Temprana, de acuerdo con el Plan Nacional de Protección Civil, corresponde a la Unidad de Alerta Temprana de la Dirección General de protección Civil la declaratoria de alerta de cada evento. En esta categoría desataca la existencia de 2 tipos de SAT: los nacionales/gubernamentales conformados por los servicios de monitoreo pertenecientes al Servicio Meteorológico; Servicio Hidrológico; Servicio Geológico; Servicio Oceanográfico del SNET; y las locales, que son conformadas por miembros de la sociedad civil y suelen ser financiados o fomentados por ONG's

que viven ya sea en zonas identificadas como de alto riesgo y/o habitan en las cuencas medias y altas de las zonas susceptibles a inundación y que asumen con responsabilidad la tarea del manejo integral de su riesgo y/o el apoyo en el monitoreo de las variables hidrometeorológicas respectivas, con el fin de apoyar al SNET en el monitoreo en campo (SNET, 2009, s/p).

La información arriba presentada concuerda con la calificación asignada (3). Sin duda alguna El Salvador, cuenta con una sólida base institucional referente al monitoreo y conocimiento del riesgo; sin embargo, al ser instituciones relativamente nuevas, no se han alcanzado logros significativos.

Por ejemplo, en el caso de la DACGER, este todavía no se ha concretado completamente, a penas en el año 2012 se realizó un acuerdo de cooperación con duración de 3 años con el gobierno de Japón para capacitar al personal técnico en lo relacionado al tema de la gestión de riesgo de desastres. Por otra parte, basta una revisión rápida de su sitio web⁹ para notar que la participación

⁹ <http://dacger.mop.gob.sv>

activa de esta Dirección comenzó en el año 2012, con la elaboración de un "Plan Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad en la Cuenca Baja del Río Lempa"; de igual forma , los Informes técnicos elaborados por esta Dirección fueron publicados recién en el año 2015.

Con respecto al SNET, hace falta una actualización del monitoreo de Daños y Pérdidas por Desastre debido a que los últimos reportes datan del año 2007; así mismo, resultaría beneficioso el desarrollo de índices de riesgo en el ámbito local o comunal, para fortalecer las capacidades locales de resiliencia y de reducción de riesgo de desastres.

Finalmente, en lo relacionado a los Sistemas de Alerta Temprana, llama la atención que estos no son coordinados por Protección Civil por lo que no se cuenta con un sistema centralizado nacional; además muchos de los SAT locales están conformados por gente que no ha recibido capacitación técnica y no cuentan con la financiación municipal debida; esto se ve reflejado en situaciones como las ocurridas recientemente en los municipios de La Unión y Conchagua en donde los radios del SAT, donados por una ONG en conjunto con la Cruz Roja Salvadoreña; "no funcionan debido a que la antena que genera la señal no ha sido habilitada desde hace varios años (...) ante la falta de los radios, algunos líderes deben hacer uso de sus teléfonos celulares para comunicarse con las autoridades, situación que se les dificulta porque en ocasiones no cuentan con saldo disponible" (Mendoza, 14 de mayo del 2017).

Ahora bien, igual que en caso anterior, a continuación se presenta una tabla comparativa de los Estados centroamericanos:

Tabla 7. Avances por país en la prioridad 2

Prioridad 2	Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> -Existen diversos estudios sobre las amenazas y sobre los impactos o pérdidas por desastre -Actualización de Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos (2015) -Evaluación de riesgo en escuelas, hospitales; infraestructura asegurada. -Adopción de modelo CAPRA para evaluación de riesgos -Módulo de pérdidas ocasionadas por fenómenos naturales desde 1988 -Sistema de monitoreo de amenazas por el la CNE -Se han elaborado mapas de amenazas -Comités de respuesta local
	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> -Registro de daños o pérdidas por desastres. Sistema de Manejo de Información en Caso de Emergencia o Desastre (2001) -Sistemas de monitoreo y alerta temprana -Mapas de Amenazas
	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> -Monitoreo de amenazas a cargo del SNET -No existe base de datos por pérdida por desastres, el que existe es elaborado por la CEPAL -Sistema de Alerta temprana, pero no coordinadas, no hay inversión Estatal

	Honduras	-Monitoreo y sistemas de alerta temprana coordinadas por COPECO. -Estimación de pérdidas por desastre cargada en Plataforma DesInventar
	Panamá	-Se llevan a cabo evaluaciones de amenazas constantes -Existen sistemas de alerta temprana
	Nicaragua	-Diversos mapas de riesgo, en el 2016 se actualizaron con un enfoque multiamenaza -Existen sistemas de alerta temprana, están siendo actualizados

Fuente: Elaboración propia

Prioridad 3. Utilizar conocimientos, innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

Panamá

En lo referente a la divulgación de conocimientos acerca de la reducción de riesgo de desastres, en Panamá se han publicado diversos estudios, artículos, folletos acerca del tema, generado sobre todo por Universidades, revistas especializadas, instancias de Gobierno, etc; sin embargo, esta información se encuentra dispersa debido a que no se ha logrado activar el Centro Nacional de Documentación e Información para la Reducción del Riesgo (CENDIRR), encargado de sistematizar, valorar y difundir la información disponible.

Por otra parte, gran parte de la información no es de fácil acceso para toda la población, pues únicamente se accede a ellas vía internet; aunado a esto, no existe un intercambio activo de información entre instituciones, además de que la mayoría de las publicaciones utilizan un lenguaje técnico, lo que hace difícil la comprensión por parte de la población en general. De igual manera, no se cuenta con una estrategia que promuevan la investigación sobre gestión de riesgo.

Respecto al sector educativo, fue hasta finales del periodo de vigencia del Marco de Acción de Hyogo, en el 2015 cuando Panamá alcanzó un logro importantísimo al promulgar la Ley No. 38, la cual establece la enseñanza obligatoria de la Educación Ambiental y la Gestión Integral de Riesgo de Desastres en los tres niveles de enseñanza (básica, media y superior); además, dicha Ley creó una Comisión de Educación Ambiental y de Gestión integral de Riesgo de Desastres coordinada por el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Ambiental. Respecto a la educación superior, la Ley 38 establece que el enfoque ambiental y la gestión integral de riesgo de desastre se deberán impartir como cultura general en todas las carreras sin excepción, pero enfocándose en aquellas relacionadas con la formación docente, comunicación social y el ambiente.

Por otra parte, la Ley establece que el Estado proveerá los recursos económicos necesarios para la ejecución de la educación y, del mismo modo, asigna a los medios de comunicación la tarea de promover la formación de una cultura ambiental de gestión integral de riesgo de desastres¹⁰.

Cabe señalar que antes de la promulgación de dicha Ley, el Estado llevaba a cabo campañas, capacitaciones y conferencias sobre vulnerabilidad y reducción de riesgo de desastres dirigidos, sobre todo, a los docentes; sin embargo, el alcance de estas era sumamente limitado.

Así pues, es de notarse el hecho de que no fue sino hasta el final del periodo en el que se estableció un verdadero compromiso institucional con la prioridad número 3 tras el decreto de Ley No. 38; sin embargo, en lo referente a la creación una cultura de resiliencia, Panamá no logró consolidar durante este periodo tan siquiera alguna base institucional o Plataforma nacional que sistematice y socialice la información generada. Respecto a los medios de comunicación, la participación de estos continúa siendo de información durante y después de un desastre y no funge como un generador de cultura de resiliencia.

Respecto a esta prioridad, a nivel regional se pueden identificar los siguientes avances:

Tabla 8. Avances por país en la prioridad 3

Prioridad 3	Costa Rica	-Hay información de desastres accesible al público. Existe una Atlas de amenaza detallado- -La CNE provee de recursos a las Universidades para que generen investigaciones sobre desastres. -Plan Nacional de Educación para la Reducción del Riesgo y los Desastres (2000) -Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastre en el Sector Educación de la República de Costa Rica (2014)
	Guatemala	-La información sobre Desastres es divulgada activamente por la CONRED, sobre todo en redes sociales. - Campañas de concientización de prevención de desastres por parte de la CONRED -Comité Escolar de Gestión para la Reducción de Riesgo -Guía para la Organización del Comité Escolar de Gestión para la Reducción de Riesgo y Elaboración del Plan Escolar de Respuesta (2006; 2011). -El INSIVUMEH genera estudios sobre amenazas y riesgo -Diversas campañas, tanto de organismos gubernamentales como de ONG'S para promover a resiliencia en las comunidades.
	El Salvador	-Plan Nacional de Educación 2012 (2005) -Plan de Protección Escolar (2010)
	Honduras	-Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo del Sector Educación 2011-2021.

¹⁰ Ley disponible para consulta en la Gaceta Oficial Digital del Gobierno de la República de Panamá. Disponible en:
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27714/GacetaNo_27714_20150204.pdf

		-Se cuenta con un Centro de Información sobre desastres en donde se encuentra información disponible y de fácil acceso en materia de Gestión de Riesgos
	Panamá	-Plan de Gestión de Riesgo para Docentes de la educación básica. -Manual para Docentes de Educación Básica General. Prevención de Riesgos y Desastres. -Programa de Gestión Integral de Riesgo a Desastres en los Centros Educativos (2015) -Herramientas para la Reducción del Riesgo de Desastre en Centros Educativos (2013).
	Nicaragua	-Información sobre Desastres disponible en la página del SINAPRED -Existencia de cuadernos de actividades para educación básica sobre Educación en la Gestión del Riesgo -Guía Metodológica para la Educación en Gestión del Riesgo -Campañas de Concientización llevadas a cabo por el SINAPRED

Fuente: Elaboración propia

Prioridad 4. Reducir los factores subyacentes del riesgo

Guatemala

La reducción de factores subyacentes de riesgo es un proyecto integral que demanda diversas líneas de acción tanto en el ámbito ambiental, como en el económico y social.

En lo referente al ambiental, desde el año 1989, Guatemala cuenta con una Ley de Áreas Protegidas; así mismo, la Ley de Protección y mejoramiento del medio ambiente, en su artículo 8 declara que es necesario el desarrollo de estudios de evaluación de impacto ambiental para "todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características pueda producir deterioro a los recursos naturales" (República de Guatemala, 1986, p. 3).

Dichos estudios son evaluados y aprobados por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; aunado a lo anterior, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, establece 4 normas para la Reducción de Desastres, las contienen requisitos mínimos que construcción, remodelación o reparación de edificaciones e instalaciones deben de cumplir.

Más adelante, en el año 2008 se elaboró la Política Nacional de Cambio Climático, la cual ya integra cuestiones de Reducción de Riesgo de Desastre, estableciendo como objetivo general que "el Estado de Guatemala, a través del Gobierno Central, las municipalidades, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general adopte prácticas de prevención de riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación al Cambio Climático" (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2009, p.4) . Resulta interesante el hecho de que esta Política, a pesar de ser creada para cumplir los Objetivos del Milenio, es un gran avance en la búsqueda de la aplicación de la Prioridad 4 de Acción establecida en Hyogo, puesto que también establece la necesidad de

contar planes y programas que incluyan la Gestión de Riesgo, en el ámbito local y nacional, y la reducción de la vulnerabilidad en todos los sectores.

Posteriormente, en el año 2013 se decretó la Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de casos de efecto invernadero que en su artículo 11 establece la creación de un Plan de Acción Nacional; además en sus artículos 13 y 14 establecen el desarrollo de la Gestión del riesgo y la reducción de vulnerabilidad como objetivos a alcanzar. Sin embargo, no fue sino hasta tres años después, el 26 de octubre del 2016, cuando se creó el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático; debido a su reciente creación, no se han obtenido resultados.

Respecto al incremento de la resiliencia en los hogares y comunidades, no se cuentan con planes gubernamentales de garantía trabajos, microfinanzas o microseguros relacionados a la Reducción de Riesgo de Desastre; en este sentido, los programas de microfinanzas o seguros, son llevados a cabo por empresas privadas, por lo que su objetivo no es el de aumentar la resiliencia de las personas.

En lo relacionado a la inversión en los asentamientos más vulnerables, existe todavía una baja inversión por parte del gobierno guatemalteco; por ejemplo en el caso del drenaje y alcantarillado, basta con hacer una revisión rápida en las agencias de noticias para notar que los colapsos de drenajes es una situación muy común en el país. Así mismo, la reducción de la pobreza o la seguridad alimentaria son objetivos que no han registrado logros significativos.

Ahora bien, con respecto a los avances en los demás países, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 9. Avances por país en la prioridad 4

<p>Prioridad 4</p>	<p>Costa Rica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diversas políticas sobre materia ambiental - Se exigen los estudios de impacto ambiental en cualquier proyecto de construcción en el país. Existe un Código Sísmico y un Código de Cimentaciones. -Estrategia Nacional de Cambio Climático, y una meta de Carbono Neutralidad para el año 2021. En el año 2016, Costa Rica produjo energía eléctrica sin combustibles fósiles durante 271 días. -Programa Carbono Neutral (2012). En el 2016, aproximadamente 74 compañías e instituciones certificadas como c-neutral. -Posee un programa de pago de servicios ambientales. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. -Disponibles Seguros contra Desastres por parte del Instituto Nacional de Seguros. Hogar Seguro 2000. -Así mismo, el Sistema Financiero Nacional cuenta con diversos seguros; los préstamos se condicionan a la aplicación de seguros sobre los bienes adquiridos.
------------------------	-------------------	--

		<ul style="list-style-type: none"> -Integración de la rrd en la planificación de inversión pública. Programa Nacional de Inversiones Públicas (MIDEPLAN). -La Caja Costarricense de Seguro Social (hospitales), el Ministerio de Educación (escuelas), el Ministerio de Obras Públicas (puentes), el Instituto de Electricidad (plantas hidroeléctricas) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados realizan estudios de riesgo y obras de mejoramientos en sus áreas de acción para reducir la vulnerabilidad. - Disminución de la pobreza total del país del 22.3% en 2014, al 20.6% en el 2016
	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> -Amplia legislación sobre Ambiente y Recursos Naturales. -Evaluaciones de Impacto Ambiental obligatorias en todo proyecto de construcción -Ley de Seguros (2010). Falta de fomento y utilización de seguros. -Política Nacional de Cambio Climático -El Sistema Nacional de Inversión Pública incorpora el riesgo en los proyectos de inversión. -Reconstrucciones toman en cuenta aspectos de resistencia a la sismicidad elaborados por la Asociación Guatemalteca de Ingeniería Estructura y Sísmica. -Pobreza aumentó del 51.2% de la población en situación de pobreza en el 2006, al 59.3% en el 2014.
	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> -Legislación Ambiental y de Áreas Protegidas -Seguro para el sector agrícola -Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo (2010) -Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (2005) -Evaluaciones de Impacto Ambiental. Ley del Medio Ambiente Art. 18 -Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011). -Aumento de la pobreza. Mientras que en el año 2013 el índice de pobreza en la población era de 30%, en el 2015, este aumentó a 35%.
	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> -Cuenta con legislación sobre áreas protegidas -Deben de existir estudios de Impacto Ambiental para la realización de cualquier proyecto -Posee una Estrategia Nacional de Cambio Climático -La Secretaría de Finanzas cuenta con un "Método para Reducir la Vulnerabilidad en Proyectos de Infraestructura. Blindaje de Proyectos" -Ley de Ordenamiento Territorial incluye gestión de riesgo -Reducción de pobreza. De un 66.5% en el 2012, a un 60.9% en el 2016.
	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> -Política Nacional de Cambio Climático -Legislación sobre áreas protegidas -Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres -Código de construcción, que incluye normas de construcción sobre resistencia a sismos -Planos y proyectos de construcción deben de ser aprobados por Ventanilla Única del Ministerio y Ordenamiento Territorial -Creación de Comisión Nacional de Hospitales Seguros Frente a Desastres (2015) -Reducción de pobreza. De un 26.2% en el 2013, a un 22.1% en el año 2016. -Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastre (2013)
	Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> -Estrategia Nacional Ambiental y del Cambio Climático -Reglamento de Áreas Protegidas, Reglamento Nacional de Construcción -Plan Ambiental 2001-2015 -Reducción de pobreza. De un 40.5% en el 2013, a un 39% en 2015.

Fuente: Elaboración propia

Prioridad 5. Fortalecer la preparación para caso de desastre con el fin del lograr una respuesta eficaz

Honduras

Honduras cuenta con un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), creado en el año 2009, el cual tiene como objetivo el lograr que desarrollar las capacidades nacionales para prevenir y disminuir los riesgos de desastres, así como fortalecer la preparación, respuesta y recuperación ante las pérdidas o daños provocados por fenómenos naturales.

Para lograr lo anterior, la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, estableció a la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) creada desde 1990, como ente coordinador del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

En lo referente a las Emergencias, dicha Ley atribuye a la COPECO la función de actuar ante las emergencias y procurar la seguridad y recuperación de las personas y los territorios que resulten afectados; en consonancia con esto, el artículo 12 establece que se debe de dar prioridad a la protección de la vida las personas por sobre las pérdidas económicas, por lo que la COPECO en caso de Emergencia, tiene la facultad de disponer de todos los bienes, sin importar si son públicos o privados, para minimizar las pérdidas.

Posteriormente el Estado tendrá la obligación de reponer o repara los bienes utilizados para proteger la vida de las personas; del mismo modo la Ley le otorga a la COPECO , la capacidad para gestionar recursos financieros ante la comunidad internacional en calidad de donaciones que, junto con el presupuesto asignado por el Estado, sirvan para responder ante las catástrofes que se presenten.

De igual forma, el artículo 17 establece la activación, en casos de alerta y emergencia, del Centro de Operación y Emergencia Nacional, coordinado por la COPECO. Dicho Centro será conformado por todos los actores de alto nivel que la COPECO llame, los cuales están obligados a aceptar el llamado. Así mismo, y si es requerido, dentro del Centro se creará un Centro de Coordinación de Ayuda Humanitaria Internacional, que desempeñará la función de coordinar la ayuda internacional en caso de desastre.

Por otra parte, la Ley, en su artículo 21 instituye un Fondo Nacional de Atención de Preparación y Respuesta a Emergencias (FONAPRE), el cual será utilizado para atender la zonas afectadas tras un desastre en el ámbito humanitario y de infraestructura; sin embargo, se establece

que la COPECO, podrá utilizar únicamente el 50% del Fondo Nacional para la preparación para caso de desastre, y que el otro 50% tendrá que ser utilizado para atender las emergencias.

Por otra parte, Honduras cuenta con diversos albergues en caso de desastre, y respecto a la evaluación de daños, la COPECO es el principal generador de información que posee una propia metodología de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), y se ha encargado de difundirla a nivel local mediante la organización cursos EDAN con los cuales se forman instructores certificados

En conclusión, en Honduras es destacar el papel activo desempeñado por la CONAPO como centro operacional y coordinador en materia de preparación y atención de emergencias , y por otra parte, la existencia de una verdadera base institucional para la atención de desastres que permite la pronta movilización de recursos aunque estos son limitados; en este aspecto, cabe señalar de que no existe evidencia de que el FONAPRE sea un Fondo activo, y gran parte de las acciones de respuesta ante las emergencias son financiadas por donaciones o préstamos de Organismos Internacionales como el BID, el BM, FAO, etc.

A lo anterior habría que añadir además el hecho de que Honduras todavía no ha desarrollado un Plan Nacional de Contingencias, por lo que no existe una completa coordinación entre las comunidades y el Gobierno Nacional; así mismo, los planes existentes no tienen en cuenta un enfoque de género.

Por su parte, los demás países de la región presentan los siguientes avances:

Tabla 10. Avances por país en la prioridad 5

Prioridad 5	Costa Rica	-Planes de preparación y respuesta ante Desastres -Planes de emergencia escolares -Capacitaciones, simulacros y simulaciones -Fondo Nacional de Emergencia. -La CNE lleva a cabo el proceso de generación de información de pérdidas post desastre
	Guatemala	-Programas de capacitación y planes de preparación ante Desastres. -Equipos de búsqueda y rescate en estructuras dañadas. -Albergues, centro de acopio, grupos de voluntarios, bodegas de almacenamiento de insumos para respuesta inmediata -Feria de riesgos, simulacros, charlas para la preparación y recuperación temprana ante un desastre. -CONRED cuenta con un fondo nacional permanente para la reducción de desastres, capitalizado por el Ministerios de Finanzas Públicas según su disponibilidad financiera -CONRED lleva a cabo evaluaciones rápidas de daños post desastre
	El Salvador	-2921 Comisiones Comunales de Protección Civil y 1 152 albergues -Entrenamientos, simulacros

		-Planes de preparación y Contingencia -Equipos de rescate y búsqueda
	Honduras	-Ley de Contingencias Nacionales (1991) -Equipos de búsqueda y rescate, albergues, reservas de materiales y suministros para emergencias -Metodología de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades utilizada por todos los miembros del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos -Simulacros en escuelas y hospitales
	Panamá	-Cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencia -Marco Nacional de Recuperación (2014) -Capacitación sobre prevención en escuelas, localidades, etc. -Equipo de respuesta, búsqueda y rescate -Simulacros -Plan Nacional de Emergencia -Registro de daños y pérdidas por desastres (EDAN, DESINVENTAR) -Academia de Protección Civil, cuerpo Nacional de voluntarios -Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales entre Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo hasta por 100 millones de dólares
	Nicaragua	-Plan Nacional de Respuesta -Diversos Planes y manuales de contingencia -Simulacros, equipos de búsqueda y rescate, albergues -Fondo Nacional para Desastres -Comisión de Operaciones Especiales -Centro de Operaciones de Desastres -Método común para evaluación de daños y pérdidas (EDAN)

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el año 2015 marcó el fin del Marco de Acción de Hyogo, razón por la cual se publicó una Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres; en la cual se estableció que a pesar de la existencia del Marco, en términos cuantitativos no hubo un cumplimiento generalizado del objetivo principal establecido en el Marco puesto que el número de desastres a nivel global continuó elevándose así como las pérdidas económicas por desastre, y en el caso de los países menos desarrollados, se marcó una tendencia en el alza en la mortalidad.

Sin embargo, a nivel cualitativo se reconoció la existencia de un fortalecimiento, desarrollo y avance institucional y legal en materia de reducción de riesgo en la mayoría de los países; en este sentido, de acuerdo con el HFA Monitor

Más de 100 países cuentan ahora con acuerdos institucionales específicos a nivel nacional para la reducción del riesgo de desastres (...) ,más de 120 países han realizado reformas jurídicas o de políticas, más de 190 han establecido puntos focales para la reducción del riesgo de desastres y 85 han creado plataformas nacionales multisectoriales (ONU, 2015, p.13).

Esta tendencia también se presentó en los Estados centroamericanos, que en conjunto, en el periodo de 2005-2015 registraron más de 1000 desastres, más de 4 400 muertes por desastre, y pérdidas económicas por más de 63 200 000 US¹¹; sin embargo, como se estableció anteriormente, los países de Centroamérica, desarrollaron sólidas bases institucionales y legales nacionales; además de esto también se generaron importantes avances regionales, los cuales merecen especial atención.

3.2.2 Avances regionales en la implementación del Marco de Hyogo

En lo referente al ámbito regional, el Marco de Acción de Hyogo asigna explícitamente 5 tareas a las organizaciones o instituciones regionales relacionadas a la Reducción de Riesgo de Desastre las cuales son las siguientes: 1.- La promoción de programas regionales encaminados a apoyar los esfuerzos nacionales y regionales para alcanzar los objetivos del Marco de Acción; 2.- La realización y publicación de evaluaciones regionales y subregionales sobre la reducción de riesgos de desastres; 3.- La coordinación y publicación de exámenes sobre los avances y obstáculos encontrados, así como el brindar apoyo a los países para preparar sus programas y reportes nacionales; 4.-El establecimiento o reforzamiento de centros especializados regionales para la investigación, educación, y fomento de las capacidades de reducción de riesgos de desastre; 5.- La contribución en el desarrollo de mecanismos y capacidades regionales para las alertas tempranas de desastres.

Sin embargo, al hacer una lectura completa del documento, el Marco asigna ciertas tareas a los Estados a realizar a nivel regional en algunas prioridades de acción:

Tabla 11. Aspectos regionales establecidos en el Marco de Acción de Hyogo

Fuente (Objetivos y prioridades establecidos en el Marco de Acción de Hyogo)	Aspectos regionales establecidos en el Marco
Prioridad 1. Velar porque la reducción de riesgo de desastre sea	N/A

¹¹ Cifras obtenidas de la base de datos DesInventar; son cifras aproximadas debido a que no se tiene un registro completo de todos los campos y años.

prioridad nacional y local con la existencia de una base institucional para lograrlo	
Prioridad 2. Conocer las amenazas y factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Compilar estadísticas y datos sobre los riesgos, efectos y pérdidas por desastres - Cooperar regionalmente para evaluar y vigilar peligros regionales, intercambiar información y emitir alertas tempranas. -Elaborar estudios, análisis o informes que ayuden a identificar posibles factores que aumenten la vulnerabilidad o riesgo, y/o la capacidad de reacción ante los desastres por parte de las autoridades y comunidades.
Prioridad 3. Crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel utilizando conocimientos, innovaciones y la educación.	<ul style="list-style-type: none"> - A medio plazo, se crean directorios e inventarios locales, nacionales, regionales e internacionales de fácil consulta sobre lecciones aprendidas acerca de las políticas, planes y medidas de reducción de riesgo de desastre. -Incorporar los métodos de evaluaciones de pronóstico y el análisis de costo-beneficio de las medidas de reducción de riesgo en los procesos de decisión a nivel regional -Mejorar capacidad de vigilancia y evaluaciones regionales
Prioridad 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes	N/A
Prioridad 5. Tener una respuesta eficaz en casos de desastre	-Preparar o fortalecer los enfoques regionales de cooperación ante situaciones de desastres que rebasen la capacidad nacional

Fuente: Elaboración propia con datos del Marco de Acción de Hyogo.

Así pues, el CEPREDENAC como organismo regional encargado de la Reducción de Riesgo de Desastre, no solamente se limita cumplir con las 5 tareas asignadas en el Marco, sino que adquiere diversos compromisos en cada una de las prioridades de Acción.

Ahora bien, la evaluación de los avances regionales es llevada a cabo mediante la herramienta del HFA Monitor, que al igual que en las evaluaciones nacionales, utiliza ciertos indicadores adaptados al ámbito regional para después asignar una calificación numérica.

A pesar de la existencia de esta herramienta de evaluación regional, el CEPREDENAC, solamente hizo la evaluación del periodo 2009-2011 en la que obtuvo las siguientes calificaciones promedio: Prioridad 1: 4; Prioridad 2: 3; Prioridad 3: 3; Prioridad 4: 4; Prioridad 5: 4. De acuerdo con estas cifras, es de destacar el hecho de que a nivel regional se alcanzó un nivel mayor de progreso en las Prioridades 1,4 y 5, que a nivel Nacional, en donde la calificación promedio obtenida fue de 3, lo que significa que los Estados han obtenido mayores resultados cooperando que actuando individualmente.

Sin duda alguna, la utilización del HFA Monitor resulta de gran utilidad para determinar las fortalezas y debilidades en la región; sin embargo, si se establece la existencia de un régimen regional de reducción de riesgo de desastre esta herramienta no resulta adecuada para su evaluación. Lo anterior debido a que el HFA Monitor reduce la existencia marcos de acción sub/regionales para la Reducción de Riesgo de Desastre; la existencia de sistemas de alerta

temprana sub/regionales; etc., a simples indicadores del progreso en alguna de las prioridades de Acción establecidas en el Marco.

En consonancia con lo anterior, se tendría que considerar, por ejemplo, que la existencia de un Plan Regional de Reducción de Riesgo o de una Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre son progresos en la aplicación de la Prioridad 1 del Marco de Acción de Hyogo. A pesar de que esta evaluación es correcta, lo cierto es que limita el campo de análisis sobre estos Planes o Marcos de Acción regionales.

Debido a lo anterior, el presente trabajo de investigación propone la evaluación de los Planes, Políticas, y Mecanismos Regionales, no como progresos en alguna de las Prioridades de Acción, sino como un sistema de normas, principios, leyes que conforman un régimen regional centroamericano, generado por el propio CEPREDENAC.

Así pues, y como se planteará más adelante, estos Planes, Políticas y Mecanismos regionales no solo cumplen con alguna Prioridad de Acción en específico, sino que han adaptado satisfactoriamente las 5 prioridades al contexto regional centroamericano.

3.2.2.1. La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)

La PCGIR, aprobada en el año 2010, sin duda representa la consolidación de un régimen regional de gestión de riesgo que se ha venido construyendo desde la década de los 90 en Centroamérica. Es la expresión del esfuerzo e interés de los Estados centroamericanos por solucionar un problema compartido que afecta a todos los aspectos de la vida nacional; es, además un impulso a los logros hasta ahora alcanzados para consolidarlos en acciones concretas.

En este sentido, la PCGIR establece como objetivo General el de

Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de gestión integral del riesgo de desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones de política con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión de la cohesión social y la gestión ambiental,

desde un enfoque integral (multisectorial y territorial), de respeto y garantía de los derechos humanos, y considerando la multiculturalidad y la Equidad de Género (CEPRENAC, 2011, p. 16).

Dicho objetivo marca una visión centroamericana integral, en la que el desarrollo de la gestión de riesgo ya no está a cargo de las instancias especializadas en ello, como marcaba la tendencia hasta en ese entonces, sino que se extiende a otras áreas como la económica, la social y la ambiental. Por otra parte, se establecen claramente una serie de principios que guiarán el comportamiento de los Estados de la región: respeto a los derechos humanos, multiculturalidad y Equidad de Género; generando así un régimen regional integral e incluyente.

Con base en el Objetivo estratégico, la PCGIR marca 5 ejes articuladores, con los cuales se cumplen también las prioridades de Acción de Hyogo:

Tabla 12. Relación de los ejes articuladores de la PGCIR con las Prioridades de Acción de Hyogo

Eje articulador	Acciones a llevar a cabo	Prioridad de Acción en Hyogo
1. Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible	-Planificación de las actividades económicas, incluyendo medidas para evitar, reducir o controlar la exposición riesgos de desastre.	4
	-Sistematizar la información sobre cuantificación y pérdidas por desastres, en donde se tomen en cuenta criterios de género y multiculturalidad	2, 3
	-Proteger inversiones mediante el mecanismos de seguros	4
	-Fomentar la inversión pública en materia de gestión de riesgos.	1
2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad	-Incorporar la gestión de riesgos en la educación formal y no formal que incluya criterios sobre género y el conocimiento tradicional y la multiculturalidad.	3
	-Incluir gestión integral del riesgo en las políticas y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial.	4
	-Promover la inversión en el reforzamiento y protección de la infraestructura de los servicios básicos	4

3. Ambiente y Cambio Climático	-Alinear en la escala nacional la Estrategia Regional de Cambio Climático; el Plan Ambiental de la Región Centroamericana; la Agenda Regional del Agua, y el PRRD.	1
	-Fortalecer las capacidades de adaptación al cambio climático incluyendo los conceptos de desarrollo sostenible y reducción de riesgo de desastres	4
4. Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza	-Incluir en el desarrollo local la gestión territorial, la gestión ambiental, la gestión urbana y la gestión de riesgo.	4
	-Promover el empoderamiento, desarrollo institucional y capacidad de planificación de las autoridades locales en ciudades capitales.	3
	-Promover el intercambio de experiencias entre ciudades	3,4,5
5. Gestión de los Desastres y Recuperación	-Consolidar un Mecanismo Regional de Coordinación de Ayuda Mutua ante Desastres	5
	-Establecer sistemas de monitoreo y alerta temprana nacionales compatibles entre sí	2
	-Estandarizar los instrumentos de Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN).	2
	-Adoptar el paradigma de la Recuperación y la Reconstrucción con Transformación en acciones post-desastre	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la PCGIR y el Marco de Acción de Hyogo.

Por otra parte, el PCGIR establece la creación y consolidación de un Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (Mec Reg) y de un Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

Ahora bien, no resulta sorprendente el hecho de que una gran parte de los objetivos a alcanzar estén relacionados con la Prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo debido a que, como se planteó anteriormente, los Estados centroamericanos encontraron mayor dificultad en la aplicación de dicha prioridad. La PCGIR trata entonces de solucionar este atraso y fomentar el avance hacia una verdadera gestión de riesgo de desastres, en vez de la Gestión de desastres, entendiendo que este será el resultado de un proceso integral que coordine las acciones llevadas en los ámbitos sociales, ambientales y económicos.

Aunado a lo anterior, y debido a que la PCGIR fue el resultado de un intercambio de experiencias y de evaluaciones, se realza el valor de contar con una coordinación y cooperación a nivel regional que impacte en los ámbitos nacionales.

3.2.2.2 Plan Regional para la Reducción de Desastres

Como se planteó anteriormente, los Planes Regionales comenzaron a ser elaborados desde antes de Hyogo; sin embargo, estos se han ido modificando, complejizando, y adaptando a las necesidades y compromisos de los Estados; en consonancia con esto, un año después de la entrada en vigor del Marco de Acción de Hyogo, se publicó el nuevo Plan Regional de Reducción de Desastres para el periodo 2006-2015, el cual fue el resultado de un proceso de consulta en el que se tomó en cuenta la opinión de diversos funcionarios, instituciones y organizaciones relacionadas a la reducción de riesgo de desastres.

Posteriormente, el nuevo PRRD pasó por una fase de validación en los 6 países miembros del CEPREDENAC mediante la realización de talleres nacionales en los que participaron ONG'S, las comisiones nacionales en el CEPREDENAC, y actores clave en la Reducción de Riesgo de Desastre.

Es este nuevo Plan, plantea el objetivo general de "contribuir a la reducción del riesgo de desastre como parte integral de desarrollo sostenible y seguro de la sociedad centroamericana" (CEPREDENAC, 2006, p. 28).

De igual forma, establece 3 Objetivos Estratégicos, cada uno con sus objetivos operativos:

- 1.-La incorporación de la reducción de riesgo de riesgo de desastres en los planes de desarrollo, legislaciones y políticas en la región;
- 2.- Desarrollar resiliencia en la población centroamericana;
- 3.- promover los análisis de riesgo en programas de prevención, mitigación, respuesta, recuperación y reconstrucción de los países.

Cabe señalar que estos objetivos estratégicos son los mismos que los objetivos establecidos en el Marco de Acción de Hyogo, y que los objetivos operativos coinciden con las 5 prioridades de Acción. Finalmente, el Plan establece una serie de indicadores muy detallados para el monitoreo y evaluación de los avances en la implementación del Plan Regional en los países.

Ahora bien, este nuevo Plan resultó importante debido a que cambió el enfoque de reducción de desastres hasta ese entonces manejado en la región, por uno de reducción de riesgo de desastres, además de que enfatizó la importancia del monitoreo y estableció indicadores propios; sin embargo, es menester señalar que el PRRD para el periodo 2006-2015 no fue más que una

adopción fiel de los objetivos establecidos en Hyogo, en la que no se presentó una modificación significativa de los mismos al contexto centroamericano.

Esta situación cambió completamente con el nuevo PRRD para el periodo 2014-2019 con en el que se pretendió adaptar el PRRD con la nueva PCGIR mediante una reforma al mismo. Ahora bien, cabe señalar que en ese entonces, ya se contaban con los reportes nacionales del progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo, los cuales fueron tomados en cuenta para la elaboración del nuevo PRRD.

Una primera diferencia entre el PRRD del 2014 y el del 2000, recae en el nombre; en el nuevo Plan las siglas PRRD significan "Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres"; esta sencilla inclusión de la palabra "Riesgo" señala un cambio en el paradigma centroamericano, en el que la prioridad será la de gestionar el Riesgo, más que el Desastre. En este sentido, el nuevo objetivo general ya no es el establecido en Hyogo, sino el de la PGCIR; este hecho pone en relieve la existencia de un régimen centroamericano propio, guiado por sus propios principios, normas y leyes.

Lo mismo sucede con los tres objetivos específicos, los cuales ya no son tomados del Marco de Acción de Hyogo:

- 1.- Contribuir con la reducción de asimetrías regionales en gestión integral del riesgo de desastres a partir de acciones comunes regionales con impacto en puntos críticos nacionales.
- 2.- Contribuir con la consolidación de los avances nacionales en materia de gestión integral del riesgo de desastres a partir de la promoción conjunta, el intercambio y el desarrollo y consolidación de acciones demostrativas y buenas prácticas regionales.
- 3.- Contribuir con el desarrollo común e integrado de la región, coordinando y articulando la gestión integral del riesgo de desastres con las políticas y estrategias de desarrollo regional con impacto en el territorio centroamericano (CEPREDENAC, 2014, p. 13).

De los objetivos arriba presentados se pueden destacar diversos aspectos:

- 1.- Son el resultado de un proceso de autoanálisis y evaluación. Atienden a las fortalezas y debilidades reales de la región.

2.- Existe un genuino interés de cooperación regional. Antes que avanzar en la consecución individual de las prioridades de Acción establecidas en Hyogo, se busca reducir las diferencias entre los Estados mediante una acción conjunta.

3.- Sin embargo, se pretende que la reducción de asimetrías regionales no limita el avance nacional en la gestión de riesgo; por el contrario, se debe de buscar que los avances hasta ahora alcanzados se traduzcan en acciones

4.-El desarrollo de la gestión integral de riesgo en Centroamérica es un proceso regional, más que nacional. Se establece la importancia de la cooperación regional que de resultados concretos con los cuales influenciar, fomentar o incentivar la actividad nacional.

Posteriormente, el PRRD establece acciones a llevar a cabo en los 5 ejes articuladores establecidos en la PCGIR, cada uno con sus propios indicadores, con las cuales se busca complementar los alcances obtenidos y superar las deficiencias en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y de la propia PCGIR:

Tabla 13. Contenido del PRRD y su relación con las Prioridades de Acción de Hyogo

Eje articulador	Resumen de las acciones a llevar a cabo	Prioridad de Acción en Hyogo
1. Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible	-Incluir la gestión integral de riesgo en los planes e inversión pública y en los diversos planes y estrategias regionales	1
	-Armonizar las bases de datos nacionales sobre pérdidas por desastre para crear una base de datos regional.	2
	-Estandarizar los códigos de construcción en la región	3,4
	-Promover la inversión pública en gestión del riesgo	4
2. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad	-Fomentar los estudios y publicaciones científicas sobre Gestión Integral de Riesgo	3
	-Incluir la Gestión Integral de Riesgo en los planes y programas de estudio en todos los niveles educativos para crear una cultura de prevención, reducción de riesgo y resiliencia	3
	-Utilizar los medios de comunicación para generar una cultura de Gestión Integral de Riesgo, en la que se incluyan conocimientos tradicionales o ancestrales	3
	-Asegurar el reinicio rápido de clases tras un desastre	3
	-Incluir la equidad de género en programas y proyectos institucionales	3, consideración general "d"
		4

	-Incorporar la Gestión Integral de Riesgo en infraestructuras públicas	
3. Ambiente y Cambio Climático	-Integración conceptual y práctica de la Gestión Integral de Riesgo en programas y políticas de cambio climático -Consolidar el Marco Estratégico de Gestión del Riesgo Climático	1
4. Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza	-Incluir la Gestión Integral del Riesgo en los planes de ordenamiento territorial	4
	-Promover alianzas entre el sector público y el privado para la Gestión Integral del Riesgo	4
	-Asegurar el financiamiento para la Gestión Integral del Riesgo en los gobiernos locales.	1
5. Gestión de los Desastres y Recuperación	-Generar modelos de recuperación que incluyan la resiliencia y la sostenibilidad	4
	-Intercambiar experiencias sobre la atención de desastres y recuperación temprana	5
	-Realizar simulacros y simulaciones	5
	-Promover el Mecanismo Regional de Ayuda mutua ante Desastres	5
	-Intercambiar experiencias de equipos nacionales de evaluación y análisis de necesidades	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la PCGIR y el Marco de Acción de Hyogo

Así, el PRRD es la materialización de lo estipulado en la PCGIR pero también es una evaluación de los avances en la aplicación de la misma, y una guía que establece los puntos clave a desarrollar de Hyogo; es, por tanto, un plan de acción integrador, una evaluación y una respuesta a los retos que impone la Reducción de Riesgo de Desastres en Centroamérica.

3.3 RUMBO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE SENDAI EN CENTROAMÉRICA

El Marco de Acción de Sendai para el periodo 2015-2030 sin duda representa un reto grandísimo para los países Centroamericanos; la adhesión de metas más claras respecto a disminución de muertes, pérdidas económicas, personas afectadas, etc., supone la traducción de los avances institucionales y legales alcanzados en Hyogo en acciones medibles y verificables; sin

duda, será en este periodo en el que se pondrá a prueba la efectividad de todos los avances alcanzados hasta ahora en la región.

Por otra parte, la inclusión en los planes, proyectos, políticas nacionales de grupos vulnerables: mujeres, niños, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y los migrantes complejizan aún más el proceso de Reducción de Riesgo de Desastres, por lo que los países Centroamericanos tendrán que continuar implementando medidas integrales como la PCGIR que involucren a todos los sectores nacionales. De igual forma, continuará siendo indispensable la generación de relaciones de cooperación internacional.

Centroamérica tiene la capacidad de consolidar algunos avances debido a que posee una basta experiencia referente al tema que data desde la década de los 90. Además, la adhesión de los países al Marco de Acción de Hyogo consolidó un enfoque de gestión integral de riesgo en la región, e introdujo el principio de resiliencia a la vez que se atendieron cuestiones sociales como la equidad de género.

En este sentido, el periodo 2005-2015 sirvió como un periodo de asimilación y transformación del paradigma existente, lo cual se concretó en el año 2010 con la elaboración de la PCGIR. Aunado a lo anterior, la existencia de un régimen regional continuará adaptando los compromisos adquiridos a nivel internacional con las capacidades y contexto de las países centroamericano.

En consonancia con lo anterior, el 25 de agosto del 2016, se dio inicio a la armonización de la PCGIR con el Marco de Acción de Sendai, el cual todavía no ha culminado pues se estimó que este proceso duraría 15 meses. Por otra parte, el 12 de mayo del presente año se iniciaron consultas territoriales en Honduras, con la finalidad de armonizar el Plan Nacional de Gestión de Riesgo con el Marco de Sendai, en el Marco de un proyecto regional denominado "Apoyo a la implementación del Marco Sendai para la Reducción de Desastres en Centroamérica"; en este sentido, Honduras fue seleccionado para fungir como país piloto en este proceso.

Así pues, la implementación en Centroamérica del Marco de Sendai tanto a nivel nacional como regional, aún se encuentra en su etapa inicial, por lo que los resultados comenzarán a generarse a finales del 2018; sin embargo, con base en los logros adquiridos en Hyogo, se pueden hacer algunas estimaciones acerca de los resultados esperados en Sendai.

A nivel regional se continuará con el desarrollo de un régimen regional, el cual adaptará los compromisos al contexto centroamericano; en este sentido, el CEPREDENAC continuará siendo

el actor clave capaz de coordinar las acciones Estatales, evaluando constantemente los avances y generando soluciones a las deficiencias y debilidades de los países. De igual forma, la selección de Honduras como país piloto en la implementación del Marco de Sendai, indica que los países centroamericanos continuarán apostando por el accionar conjunta regional en la reducción de riesgo de desastre mediante la cooperación.

En lo referente a la prioridad de acción 1, se pronostica que los Estados podrán alcanzar en promedio una calificación entre 3 y 4, debido a que ya se cuentan con bases institucionales y experiencia en lo relacionado a la generación de conocimiento, bases de datos y registros sobre las pérdidas por desastre ,y la integración de la gestión de riesgo en la educación; sin embargo, se encontrará dificultad en lo relacionado a socializar la información generada, incluir a las personas a nivel local en la difusión de información.

Con respecto a la prioridad de acción 2, los países centroamericanos encontrarán en ella uno de los mayores retos, puesto que establece un sistema de gobernanza del riesgo de desastres, lo que hace necesaria la participación activa de todos los sectores; por lo anterior, para esta prioridad se pronostica una calificación de entre 2 y 3.

Por su parte, la prioridad 3 relacionada a la inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, también significará un reto importante en la región puesto que hasta ahora no se ha logrado consolidar los Fondos destinados a la reducción del riesgo de desastres; además, esta inversión tendría que asegurar la protección de un gran número de aspectos como los medios de vida, bienes de producción, las personas enfermas, entre otros. En este sentido, los países centroamericanos no poseen la capacidad financiera suficiente para alcanzar la totalidad de las metas establecidas, por lo que tendrán que recurrir a préstamos o donaciones internacionales.

Por otra parte, la situación de pobreza existente en los Estados centroamericanos representa un importantísimo obstáculo debido a que el grado de vulnerabilidad y los factores de riesgo aumentan significativamente en los grupos sociales que se encuentran en dicha situación. En este sentido, los países más pobres de la región, como Honduras en el que más de la mitad de su población se encuentra en situación de pobreza, tendrán que generar mecanismos efectivos de reducción de pobreza, pues solo así se podrá aspirar a lograr algún avance significativo relacionado a la resiliencia. Por lo tanto, el promedio de calificación proyectado para esta prioridad de acción es entre 2 y 3.

Finalmente, en la prioridad 4 relacionada a la preparación para casos de desastres con el fin de responder eficazmente y reconstruir mejor, se puede esperar una calificación promedio de entre 3 y 4, tomando en cuenta que en Marco de Acción de Hyogo, la preparación y respuesta para casos de desastre fue la que más avances reportó en la región por lo que ya se cuenta con una sólida base de la cual partir.

CONCLUSIONES

Tras una reflexión sobre lo arriba presentado, concluyo que en aras de superar la anarquía existente dentro del sistema internacional, los Estados optan por negociar y desarrollar todo un sistema de instituciones internacionales, las cuales son un conjunto de reglas que condicionan el comportamiento de los Estados en diversos ámbitos que pueden ir de lo económico, hasta lo social y político, generando así un orden en la relaciones internacionales.

Estas instituciones, además de mantener el orden, facilitan la consecución de los intereses nacionales debido a que reducen los costos de transacción entre los Estados fungiendo como medios de comunicaciones entre ellos y disminuyen la incertidumbre. Debido a la multiplicidad de las instituciones internacionales, la clasificación que mejor se adecuó a los objetivos de la presente investigación fue la propuesta por Keohane, quien dividió a las instituciones en tres clases principales: las organizaciones internacionales o no gubernamentales internacionales; las convenciones y los regímenes internacionales.

Respecto a las organizaciones internacionales formales, estas se caracterizan por tener internacionalidad, una estructura orgánica permanente, una funcionalidad y relevancia jurídica; así mismo, estas organizaciones pueden ser regionales, subregionales o universales. Por otra parte, las convenciones son instituciones informales que poseen reglas implícitas no vinculantes que moldean las expectativas de los Estados; estas son anteriores a los regímenes puesto que gracias a ellas, los Estados son capaces de negociar entre sí. Para que una convención se transforme en un

régimen debe de existir un alto grado de institucionalización, lo que significa un alto cumplimiento de aspectos como: adaptabilidad, complejidad, autonomía, coherencia, comunidad y especificidad.

Finalmente, los regímenes internacionales son un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, enfocadas en facilitar la coordinación de acciones y política en un área temática específica. Este tipo de instituciones pueden ser consideradas como un fenómenos actitudinal debido a que no cuentan con capacidad de acción propia; sin embargo, son instituciones eficaces y perdurables debido a que contribuyen a superar el Dilema del Prisionero y facilitan el alcance de intereses comunes. En consonancia con lo anterior, en cada área de las relaciones internacionales puede existir un régimen; estos regímenes pueden ser de origen espontáneo, negociado o impuesto; de igual manera, los regímenes internacionales, a través de sus normas, principios y reglas, tienen la capacidad de cambiar los comportamientos y redefinir los intereses nacionales.

Así pues, concluyo que las tres instituciones internacionales arriba mencionadas facilitan la cooperación internacional, la cual es entendida como la interacción y el diálogo entre los Estados con el objetivo de resolver problemas comunes; esta cooperación puede ser de tipo horizontal o vertical, y puede ser clasificada en multilateral, bilateral o regional. Por lo tanto, los Estados, van generando instituciones que permitan y faciliten la cooperación internacional en diversas áreas temáticas.

Por otra parte, y debido a la información presentada a lo largo de la investigación, concluyo que en las últimas décadas, el incremento significativo en las emisiones de CO₂ a la atmósfera, ha traído como consecuencia un acelerado cambio climático a nivel global manifestado en un incremento en la temperatura de la Tierra; este incremento de origen antropogénico produce una intensificación y multiplicación de los fenómenos naturales extremos, los cuales son entendido como un cambio inusual en la naturaleza.

Así mismo, concluyo que dichos eventos o fenómenos extremos no tienen por sí solos la capacidad de generar un desastre, considerado como la interrupción del funcionamiento de una sociedad con grandes pérdidas humanas, económicas y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad para hacerles frente. Para que un desastre suceda es necesaria la existencia de condiciones de riesgo de desastre entendiendo este último como la probabilidad de que se presenten consecuencias negativas, daños o pérdidas asociados a un evento natural extremo, que afecten la vida de las personas, las infraestructuras, las comunicaciones, etc.

En este sentido, el riesgo de desastre es el resultado de la interacción de condiciones de vulnerabilidad con alguna amenaza natural, los cuales son considerados como factores de riesgo. Con respecto a la amenaza natural, esta es entendida como una condición peligrosa que puede ocasionar o no muerte, lesiones, pérdidas, afectaciones etc., este tipo de amenaza se clasifica por su origen resultando 4 tipos principales: de origen geotectónico; de origen geomórfico; de origen meteorológico y de origen hidrológico, las cuales no pueden ser controladas por el ser humano.

Por su parte, la vulnerabilidad, entendida como la predisposición a sufrir daño aunada a la falta de resiliencia definida como la capacidad de una individuo o comunidad para reestablecerse, recuperarse y reconstruirse después de la ocurrencia de un evento dañino, es una construcción social que sí puede ser controlada o disminuida por acciones del ser humano. Por lo tanto, el riesgo de desastre es el resultado de la interacción de las amenazas naturales con las vulnerabilidades, y el desastre es la concreción del riesgo.

Del mismo modo, y con base en los datos presentados concluyo que el incremento en los eventos naturales extremos, aunado a la presencia de condiciones de riesgo en las comunidades, ha traído como consecuencia un grandísimo incremento en el número de Desastres a nivel global; este incremento en los desastres se traduce a su vez en importantes pérdidas económicas para los Estados y, por otra parte, los desastres también se traducen en grandísimas pérdidas de vida humana, estimándose 8 millones de muertes a nivel global entre los años de 1900 al 2015, de las cuales el casi el 90% se registró en regiones en vías de desarrollo.

Debido a lo anterior, concluyo que el tema de los desastres naturales es una problemática mundial ya que estos afectan social, económica y políticamente a la totalidad de los Estados, razón por la cual existe un interés genuino por solucionar esta situación mediante mecanismos de cooperación y coordinación internacionales; desde años posteriores a la Primera Guerra Mundial se creó dentro de la Sociedad de Naciones, una Unión Internacional de Socorro (UIS). Más adelante, en la década de los 60 la ahora ONU, disolvió la UIS, y en 1971, la ONU crea la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro de Desastre, con la misión principal de promover la prevención de desastres; no obstante su actividad se centró en atender las necesidades post desastre.

Sin embargo, concluyo que no fue sino a finales de la década de los 80, cuando la ONU se posicionó como como la organización internacional formal por excelencia, encargada de impulsar la Reducción y Gestión de Riesgo de Desastre en la agenda internacional, trayendo como

consecuencia el desarrollo de políticas, prioridades y acciones encaminadas a reducir los factores de riesgo y reforzar las capacidades de las comunidades antes, durante y después del Desastre; esto conlleva a que en el año de 1989 se apruebe por parte de 156 países el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRN) para el periodo de 1990-1999.

Es dentro de este contexto en el que se elaboró la primera Estrategia y Plan de Acción Mundial, conocido como el Plan de Acción de Yokohama, con el cual se establecieron 10 principios sobre la reducción del riesgo. Al término del DIRN, se establece en el año 2001 de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD); en donde se generaron los Marcos de Acción de Hyogo en el año 2005, y el de Sendai en el año 2015.

Así pues, concluyo que el establecimiento del DIRN marca el inicio y la consolidación de un régimen internacional negociado de tipo específico, porque posee todo un sistema de normas, principios y reglas en un área específica; de carácter formal ya que es legislado por una organización internacional (ONU) ; y de tipo evolutivo porque a través del tiempo se van modificando y complejizando aspectos dentro del propio régimen en el que se pasó de la atención post desastre a la prevención del desastre mediante la Reducción de Riesgos de Desastres, como se establece en las 5 prioridades de Acción del Marco de Acción de Hyogo, que introdujo el tema de la resiliencia y las 4 prioridades de Acción del Marco de Sendai.

En otro orden de ideas, la evaluación mundial llevada a cabo luego del término del Marco de Acción de Hyogo, señaló que el objetivo general de reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres, no fue alcanzada, y que más bien se registró un alza en las mismas. Sin embargo, se concluye que existió un avance significativo en la consolidación de bases sólidas institucionales, mismas que serán puestas a prueba con la implementación del Marco de Acción de Sendai en el que existe una notoria la evolución de los objetivos y principios establecidos en comparación con los de Hyogo.

Respecto a lo anterior, se pueden identificar ciertas diferencias entre ambos Marcos de Acción: mientras que en Hyogo se fomenta la existencia de políticas nacionales de gestión de riesgo, en Sendai se exige que éstas no solo existan sino que sean elaboradas tras una verdadera evaluación y comprensión del riesgo de desastre; la inclusión en Sendai de los grupos de mujeres, inmigrantes, discapacitados considerados vulnerables en los planes y políticas nacionales; el énfasis en el desarrollo local, la coordinación entre los 3 niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad; la reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, entre otros.

Respecto a lo anterior, concluyo que dichas metas representan un verdadero reto a nivel mundial ya que son sumamente ambiciosas y complejas, por lo que se necesita de medidas, mecanismos y políticas integrales que generen acciones significativas, además de que se hace necesaria una fuerte inversión por parte de los Gobiernos con sumas que muchas veces superan la capacidad financiera nacional. Aunado a lo anterior, el establecimiento en Sendai de 7 metas específicas suponen la existencia de resultados verificables en términos numéricos por lo que se necesitará la puesta en marcha de todo los logros institucionales alcanzados y desarrollados bajo el Marco de Acción de Hyogo;

En dentro de este contexto en el que se inserta la región centroamericana, la cual ha demostrado un genuino interés en disminuir el número de desastres en su territorio. Por lo anterior, los Estados centroamericanos adoptaron el Marco de Acción de Hyogo en el año de 2005. En este sentidos, las evaluaciones periódicas llevadas a cabo mediante la utilización de la herramienta HFA Monitor arrojaron, registraron avances más o menos homogéneos en los países de la región; sin embargo, concluyo que Costa Rica fue el país que más avances obtuvo en las 5 prioridades de Acción, con una calificación promedio de 4; por otro lado, se identifica una dificultad generalizada en la implementación de la prioridad de acción 2 relacionada a la reducir lo factores subyacentes de riesgo; mientras que la prioridad número 5, relacionada a la preparación para desastres y la respuesta post-desastre fue en la que más avanzaron los países centroamericanos, lo que sugiere que más que se avanzó más en la gestión del desastre que en la gestión del riesgo de desastre. En este sentido, concluyo que al igual que a nivel internacional, en la región los avances se presentaron en el ámbito institucional, sentándose las bases legales y políticas para la gestión de riesgos.

Por otra parte concluyo que, debido a su posición y composición geográfica que convierte a Centroamérica en una de las zonas más propensas en el mundo a recibir eventos naturales y a que las pérdidas económicas son más significativas en los Estados de la región por ser Estados en vías de desarrollo, Centroamérica no solamente se somete a un régimen internacional, sino que desde antes de los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, la región ya contaba con un régimen propio; en este sentido, los Estados se interesaron tempranamente por aminorar los efectos de las amenazas naturales en sus territorios.

Para lograr lo anterior, se concluye que la creación de un organismo regional especializado, el CEPREDENAC, desde la década de los 80 demostró la disposición de los Estados por generar mecanismo conjuntos para la reducción de Desastres; en este sentido, el CEPREDENAC, ha tenido

un papel activo en la generación de un régimen regional de Reducción de Desastres, y la institucionalización de la Reducción de Riesgo en las agendas nacionales, como se demostró en el año de 1993 con la publicación de un Plan Regional de Reducción de Desastres, en el cual se adaptaron las medidas internacionales propuestas por el DIRN al contexto centroamericano.

No obstante, concluyo que no fue sino hasta después del impacto del Huracán Mitch en Centroamérica cuando se consolidó, agilizó y desarrollo el régimen regional, mediante el establecimiento de mecanismos y planes regionales para la reducción de riesgos de desastres. En consonancia con lo anterior, a finales de la década de los 90 se aprobó el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres, y la actualización del Plan Regional con el nuevo Marco; esta nueva visión ya no solo se enfocó en la reducción de los desastres sino que atendió a aspectos más complejos como la Vulnerabilidad, lo que supuso adoptar toda una serie de medidas antes, durante y después de la ocurrencia de un Desastre.

Tras las adhesión al Marco de Acción de Hyogo, el CEPREDENAC, emprendió un proceso de actualización en sus planes y mecanismos regionales con el fin de armonizar los compromisos adquiridos a nivel internacional con los planes nacionales. En consonancia con esto, en el año 2006 se publicó el nuevo Plan Regional para la Reducción de Desastres, que contenía los nuevos lineamientos establecidos en Hyogo.

Sin embargo, años después, con la publicación de las evaluaciones nacionales, el CEPREDENAC lanzó una política sin precedentes denominada la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PGCIR); concluyo entonces, que esta nueva política marca un hito en el desarrollo de un verdadero régimen regional, pues ya no solo se buscó adaptar los objetivos de Hyogo, sino que fue el resultado de un ejercicio de evaluación y análisis, con el que se pretendió atender las deficiencias en los avances hasta ese entonces registrados en la reducción de riesgo de desastres; no es de sorprenderse entonces, que casi la totalidad de los ejes articuladores establecidos en la PCGIR tengan relación con la Prioridad de Acción 4 de Hyogo.

Con la publicación de la PCGIR, en el año 2014 se actualizó nuevamente el Plan de Regional de Reducción de Desastres; tras un ejercicio de análisis, concluyo que este nuevo Plan cuenta con la particularidad de que ya no está basado en el Marco de Acción de Hyogo sino que parte de los Ejes articuladores establecidos en la PCGIR. Además, el cambio de nombre del Plan Regional de Reducción de Desastres por el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres,

señala que la PCGIR terminó por cambiar y consolidar un nuevo paradigma centroamericano en el que se hace énfasis en la consecución de la reducción de riesgo.

Así pues, se concluye que el CEPREDENAC ha sido un actor clave en la generación del régimen, y del mismo modo, demuestra la existencia de un genuino interés por parte de los Estados para reducir el número de desastres mediante la cooperación y coordinación regional desde la década de los 80.

Por su parte, concluyo que la PCGIR es la consolidación, evolución y sofisticación del régimen regional, y también es un cambio en la dinámica del mismo. Antes de la existencia de esta Política, las políticas, mecanismos y planes generadas por el régimen regional, se encargaban de transcribir los compromisos internacionales al ámbito regional; sin embargo, la PCGIR atendió y adecuó las 5 prioridades de Acción de Hyogo al contexto, capacidades y necesidades de los países de la región e impulsó la producción de planes, y mecanismos completamente centroamericanos.

Respecto al Marco de Sendai, este se encuentra en un proceso inicial de implementación, por lo que concluyo que los resultados posiblemente comenzaran a identificarse a mediados del próximo año; sin embargo, dados los resultados obtenidos con Hyogo se puede establecer que las prioridades 2 y 3 serán las que mayor reto representen para los países centroamericanos, sobre todo para aquellos que todavía registran altos índices de pobreza como Honduras y Guatemala; por su parte, se presentarán resultados significativos en la prioridad número 4 debido a que se cuenta con una sólida base institucional y una amplia experiencia sobre el tema.

REFERENCIAS

- Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). (s/f). *Glosario de términos sobre cooperación internacional*. Recuperado de: http://www.apci.gob.pe/MIPCI_Fuentes/archivos/glosario_terminos.pdf;jsessionid=BD972336F63BF3B80D20C528DB987410
- Ali, M. y Salamzadeh, Y. (2014). Analyzing the impacts of informal organizations on formal routines in a networked organization. *Journal of Asian Scientific Research*, 4(12), 768-783. Recuperado de: [http://www.aessweb.com/pdf-files/jasr-2014-4\(12\)-768-783.pdf](http://www.aessweb.com/pdf-files/jasr-2014-4(12)-768-783.pdf)
- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, (10), 285-309. Recuperado de: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero10/alvarez.pdf>
- Asamblea General. (1999). *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*. Recuperado de: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc12154/doc12154-contenido.pdf>
- Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG). (2009). *Estado y perspectiva de la gestión del riesgo en Honduras a diez años de Mitch. Una visión desde la sociedad civil articulada en la Mesa Nacional de Gestión de Riesgo*. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPNUT/Resources/4160377-1357590589927/8996498-1357590799892/8996560-1357606764634/ASONOG_2009.pdf
- Banco Mundial. (2016). *Cambio climático*. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/tema/cambio-climatico>
- Binder-Avilés, H. (2012). *¿Qué es una ONG?*. Recuperado de: http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/B_NGO_Handbook_Spanish.pdf
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*. Madrid, España: Ciencias Sociales.
- Cárdenas, M. (Comp.) (2010). *México ante el cambio climático. Evidencias, impactos, vulnerabilidad y adaptación*. Recuperado de: <http://www.greenpeace.org/mexico/global/mexico/report/2010/6/vulnerabilidad-mexico.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2000). *CEPREDENAC Después del Mitch*. Recuperado de: <http://cidbimena.desastres.hn/filemgmt/files/Despuesmitch.pdf>

- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2003). *Foro Regional Mitch+5. ¿Dónde estamos... y para dónde vamos?*. Recuperado de: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Marzo2006/CD1/pdf/spa/doc14798/doc14798-1.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2006). *Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015*. Recuperado de: http://conred.gob.gt/www/documentos/base_legal/plan_regional_2006.pdf
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2011). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. Recuperado de: http://conred.gob.gt/www/documentos/base_legal/PCGIR.pdf
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2014). *Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastre PRRD (2014-2019)*. Recuperado de: <http://docplayer.es/31217356-1plan-regional-de-reduccion-de-riesgo-de-desastres-prrd-plan-regional-de-reduccion-de-riesgo-de-desastres-prrd.html>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (2016). *Reseña Histórica del CEPREDENAC*. Recuperado de: <http://www.cepredenac.org/index.php/about/acerca-del-cepredenac/resenahistory>
- Chardon, A., y González, J. (2002). *Amenazas, Vulnerabilidad, Riesgo, Desastre, Mitigación, Prevención. Primer acercamiento a conceptos, características y metodologías de análisis y evaluación*. Recuperado de: <http://idea.unalmz.edu.co/documentos/Anne-Catherine%20fase%20I.pdf>
- Chquisengo, O., Ferradas, P., y Watanabe, M. (2008). *Sistematización de Mejores Prácticas Educativas para la Gestión del Riesgo en Centroamérica*. Recuperado de: <http://www.eird.org/cd/toolkit08/material/Inicio/sist/dipecho-CA.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1999). *Centroamérica: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998*. Recuperado de: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc12958/doc12958.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1999). *Costa Rica: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/15499/1373-1.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *La economía del cambio climático en Centroamérica. Reporte técnico 2011*. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26058/lcmex11016.pdf?sequence=1>

- Corporación OSSO. (2010). *Análisis de manifestaciones de riesgo en América Latina: Patrones y tendencias de las manifestaciones intensivas y extensivas de riesgo*. Recuperado de: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Osso_2010.pdf
- Dehays, J. (2002). Fenómenos naturales, concentración urbana y desastres en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (20), 177-206. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11502009.pdf>
- Department for International Development (DFID). (2010). *Beyond Institutions. Institutions and organizations in the politics and economics of growth and poverty reduction- a thematic synthesis of research evidence*. Recuperado de: [http://www.ippg.org.uk/8933_Beyond%20Institutions.final%20\(1\).pdf](http://www.ippg.org.uk/8933_Beyond%20Institutions.final%20(1).pdf)
- Durán, L., Bonilla, A., y Martínez, C. (2002). *Análisis de Estado de Situación de Sistemas Nacionales y Avances de Implementación del Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres*. Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/varios/2003/aessn/aessn_oct-16-2003.pdf
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). (2000). Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica (CEPREDENAC). *EIRD Informa- América Latina y el Caribe*, (1). Recuperado de: http://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/pagina33.htm
- Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), y Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). (2008). *Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz. Conjunto de directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo*. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR). (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). (s/f). *Glosario*. Recuperado de: <http://copeco.gob.hn/documents/Glosario-Terminos.pdf>
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2010). *Informe Mundial sobre Desastres*. Recuperado de: <http://www.ifrc.org/PageFiles/99873/Spanish/WDR2010-summary-SP.pdf>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2015). *The impact of disasters on agriculture and food security*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i5128e.pdf>
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Estados Unidos: Princeton University Press.

- Gobierno de Guatemala. (1999). *Marco Estratégico para la Reducción de vulnerabilidades y desastres naturales en Centroamérica*. Recuperado de: <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011091524223761999-10-19%20Marco%20Estrategico%20Reduccion%20Vulnerabilidades%20y%20Desastres%20Centroamerica.pdf>
- Gómez-Crespo, A. (2001). El Grupo Consultivo de Centroamérica. La reunión de Madrid. *Boletín Económico de ICE*, (2689), 11-22. Recuperado de: http://www.revistasice.info/cachepdf/BICE_2689_11-22__E90D0A4BA8E86AB13781441BD109D8CB.pdf
- Grasa, R. (1993). Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales. *Papers*, (41), 55-84. Recuperado de: <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41/02102862n41p55.pdf>
- Hall, R. (1983). *Organizaciones: estructura y proceso*. Colombia: Editorial Prentice/ Hall Internacional.
- Hansen, L. (1996). International Institutions in International Relations Theory. En J. de Wilde, y H. Wiberg (Eds.), *Organized Anarchy in Europe. The role of states and intergovernmental organizations*. Recuperado de: <https://books.google.com.mx/books?id=I5Ge0Vm8qxC&pg=PA27&lpg=PA27&dq=conventions+for+keohane&source=bl&ots=9note2wbxD&sig=d-V83PKqQ5Yvq-ZlY74IprduICI&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj-yLi2lOvRAhUOfiYKHUJYCnwQ6AEIHjAB#v=onepage&q=conventions%20for%20keohane&f=false>
- Hasenclever, A., Mayer, P., y Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39 (4), 499-526. Recuperado de: <http://www.wiphala.org/situacionactual.pdf>
- Hellmann, G., y Wolf, R. (1993). Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO. *Security Studies*, 3(1), 3-43- Recuperado de: http://www.fb03.uni-frankfurt.de/48138963/secst_1993_final_published.pdf
- Hernández, V., y Sequeira, V. (s/f). *Manual para la prevención y atención de niñas, niños y adolescentes ante desastres*. Recuperado de: <http://www.eird.org/cd/toolkit08/material/otros/manual-prevencion/ninosyadolec.pdf>
- Hopkins, F. y Puchala, D. (1982). International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organizations*, 36(2), 245-275. Recuperado de: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales034.pdf
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Recuperado de: http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf

- Ibarra, A. (2005). Centro América: Una región de múltiples amenazas y alta vulnerabilidad. En A. Fernández (Comp.), *Comarcas vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*(pp.11-44). Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf
- Ingrassia, V. (20 de noviembre de 2013). Aumenta cuatro veces el costo económico por los desastres naturales. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1640076-aumenta-cuatro-veces-el-costo-economico-por-los-desastres-naturales>
- Keohane, R. (1988). International Institutions: Two Approaches. *Internacional Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. Recuperado de: <http://n.ereserve.fiu.edu/010030819-1.pdf>
- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Recuperado de: http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall07_08/intl531_cbakir/internationalinstitutions.pdf
- Keohane, R. & Nye, J. (2001). *Power and Interdependence*. Estados Unidos: Longman.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=WIIYKBNM5zagC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Landgraf, M. (2016). Natural Disaster since 1900: Over 8 Million Deaths and 7 Trillion US Dollars damage. *Karlsruhe Institute of Technology*. Recuperado de: http://www.kit.edu/kit/english/pi_2016_058_natural-disasters-since-1900-over-8-million-deaths-and-7-trillion-us-dollars-damage.php
- Lavell, A. (s/f). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. Recuperado de: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>
- Lavell, A. (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: Hacia la definición de una agenda de investigación. En M. Fernández (Comp.), *Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres* (pp. 2-30). Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_cap02-DARDU_ene-7-2003.pdf
- Lavell, A. (2005). Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El caso del Huracán Mitch en Centroamérica. En A. Fernández (Comp.), *Comarcas vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*(pp.11-44). Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf
- Lavell, A., Mansilla, E., Smith, D., Brenes, A., Romano, L., Somarriba, H.,... Armien, F. (2003). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica*. Recuperado de: <http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/brasil%2006/Material%20previo/Allangestriegs.pdf>

- Lipton, C. (1982). The transformation of trade: the sources and effects of regime change. *International Organization*, 36 (2), 417-455.
- Mansilla, E. (2008). *Centroamérica a 10 años de Mitch. Reflexiones en torno a la reducción del riesgo*. Recuperado de: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap5/thematic-progress-reviews/recovery/World-Bank-recovery-CASE-STUDIES/Mitch-10.pdf>
- Mearsheimer, J. (1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49. Recuperado de: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>
- Meli, R., Bitrán, D., y Santa Cruz, S. (2005). *El impacto de los Desastres Naturales en el desarrollo: Documento metodológico básico para estudios nacionales de caso*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25766/LCmexL694_es.pdf;jsessionid=E562BBD18FDF13224113B0569A98AC55?sequence=1
- Mendoza, I. (14 de mayo de 2017). Comunidades en riesgo tienen Sistema de Alerta Temprana que no funciona. *elsalvador.com*. Recuperado de: <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/349530/comunidades-en-riesgo-tienen-sistema-de-alerta-temprana-que-no-funciona/>
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2009). *Política Nacional de Cambio Climático*. Recuperado de: <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/56.pdf>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2015). *Modalidades e Instrumentos de la cooperación internacional*. República Dominicana: MEPyD. Recuperado de: <http://economia.gob.do/mepyd/viceministerios/cooperacion-internacional/modalidades-e-instrumentos-de-la-cooperacion-internacional/>
- Molin, H. (1997). Decenio Internacional Para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). En Lavell, A. (Comp.), *Viviendo en Riesgo. Comunidades Vulnerables y prevención de desastres en América Latina* (pp. 5-10). Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_final_nov-20-2002.pdf
- Murillo, C. (2004). Aproximación a los regímenes de integración regional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (8), 1-31. Recuperado de: <http://www.reei.org/index.php/revista/num8/articulos/aproximacion-regimenes-integracion-regional>
- Narárez, L., Lavell, A., y Pérez, G. (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. Recuperado de: http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/procesos_ok.pdf

- NASA. (2017). *GISS Surface Temperature Analysis*. Recuperado de: <https://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs/>
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112. Recuperado de: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/econ-crime-old/north-1991.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992). *Programa 21*. Recuperado de: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1994). *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*. Recuperado de: <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Declaración del Milenio*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (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>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *Protección de las personas en casos de desastre*. Recuperado de: <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0765639.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*. Recuperado de: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *El GAR de bolsillo 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*. Recuperado de: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR15_Pocket_ES.pdf
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2013). *La resiliencia de los medios de vida. Programa marco de reducción de riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i3270s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2012). *Conceptos y herramientas sobre sistemas de alerta temprana y gestión del riesgo para la comunidad educativa*. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/San-Jose/pdf/Costa%20Rica.pdf>

- Oshiba, R. (2010). International Regimes. En M. Sekiguchi (Ed.), *Government and Politics. Encyclopedia of life support systems* (pp. 260-268). Recuperado de: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c04/e6-32-05-04.pdf>
- Oye, K. (1985). Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies. *World Politics*, 38(1), 1-24. Recuperado de: http://www.drmlalcikk.atw.hu/wp_readings/oye.PDF
- Pearson, F., y Rochester, J. (2000). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. México: Mc Graw Hill.
- Pérez, M. (2007). Daños económicos e impacto de los desastres naturales o antrópicos: principales rasgos de un marco de evaluación. *Gerencia de Riesgos y Seguros*, (98), 22-42. Recuperado de: http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/gerencia/n098/estud_01.html
- Pérez, A., y Sierra, I. (1998). *Cooperación técnica internacional: la dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México: Porrúa Grupo Editorial.
- Red de estudios sociales en Prevención de desastres en América Latina (LA RED). (1992-2015). *XX Aniversario de LA RED*. Panamá, Panamá: LA RED. Recuperado de: <http://www.desenredando.org>
- República de Guatemala. (1986). *Decreto Número 68-86*. Recuperado de: [http://www.preventionweb.net/files/27701_gtleyproteccionmedioambiente6886\[1\].pdf](http://www.preventionweb.net/files/27701_gtleyproteccionmedioambiente6886[1].pdf)
- Revet, S. (2011). El mundo internacional de las catástrofes naturales. *Política y Sociedad*, 48(3), 537-554. Recuperado de: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUK Ewi58-rKn8jTAhXFTCYKHS08D_AQFggqMAE&url=http%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2Fposo%2Farticle%2Fdownload%2F36424%2F36920&usq=AFQjCNGVeo5FPdFepf6LtkFBm1xOqDZT2w&sig2=iehHYzO4c_QqLV6jdiI63g&cad=rja
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5 (9), pp. 37-46. Recuperado de: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=11000903>
- Rodríguez, M., y Mance, H. (2009). *Cambio climático: lo que está en juego*. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/07216.pdf>
- Ruíz, J. (2005). De la construcción social del riesgo a la manifestación del desastre. Reflexiones en torno al imperio de la vulnerabilidad. *Desacatos*, (19), 99-110. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13901907>
- Salomón, M. (2001). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, (56), 7-52. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28242/28076>

Secretaria de Salud de Honduras. (1999). El huracán Mitch en Honduras. En Organización Panamericana de la Salud (Ed.), *Crónicas de Desastres. Huracanes Georges y Mitch 1998* (pp. 147-183). Recuperado de: https://www.google.com.mx/search?client=safari&rls=en&q=honduras+mitch&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe_rd=cr&ei=RRrwWLLWNOKw8we2qp34Cw#q=www.paho.org/disasters+Cronica+Huracanes+11/22/99

Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). (2009). *Sistemas de Alerta temprana por inundaciones*. Recuperado de: <http://www.rimd.org/advf/documentos/4b4f8c809fe9f0.86389562.pdf>

Shaw, M. (2008). *International Law*. Recuperado de: <http://jpkc.fudan.edu.cn/picture/article/460/05/56/944404884db8857880997b8500b1/694d8cb6-b013-42a3-837a-2298e170ed58.pdf>

Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). (1999). *Plan regional de Reducción de Desastres (Plan Básico)*. Recuperado de: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Marzo2004/pdf/spa/doc11841/doc11841-a.pdf>

Stoda, K. (2001). *Hybrid International Regime Theory: Epistemic, Rational Choice, Interdependency Models Applied to Kyoto Global Warming Treaty*. Recuperado de: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK Ewjat6SUsuBRAhWIMyYKHQX_DLQQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FKevin_Stoda%2Fpublication%2F236942048_Hybrid_International_Regime_Theory_Epistemic_Rational_Choice_Interdependency_Models_Applied_to_Kyoto_Global_Warming_Treaty%2Flinks%2F0046351a479d2e5a21000000&usg=AFQjCNGIYvm2tAeJfVm42t055uDLw9elaA&sig2=1Jzo0KFYvEUO5pswckIfNg&bvm=bv.145822982,d.eWE&cad=rja

Torroja, H. (2003). Cooperación internacional y desastres naturales: la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas. *AREAS*, (23), 143-157. Recuperado de: <http://revistas.um.es/areas/article/view/117911/111491>

Ulloa, F. (2011). *Manual de gestión del riesgo para comunicadores sociales*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219184s.pdf>

Underdal, A. (1992). The Concept of Regime "Effectiveness". *Cooperation and Conflict*, 27 (3), 227-240. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836792027003001>

Underdal, A., y Young, O. (2004). *Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies*. Recuperado de: https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/politikwissenschaft_insb_int/Dateien/Mitarbeiter/Publikationen/ExploringRegimeInteraction.pdf

Universidad Nacional de Colombia. (2005). *Manejo de desastres*. Recuperado de: http://idea.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/manejo3.php

Urroz, A. (Coord.). (1999). El huracán Mitch en Nicaragua. En Organización Panamericana de la Salud (Ed.), *Crónicas de Desastres. Huracanes Georges y Mitch 1998* (pp. 187-271). Recuperado de: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUK EwjZ8ruQ6aLTAhUDeCYKHT3ABukQFggqMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.paho.org%2Fdisasters%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D160%26Itemid%3D&usg=AFQjCNGO45LRC-ndhhQm7Vyvr7ZUbw3ugQ&sig2=1XXmQ88Dp5gBTguDm27Ckw&bvm=bv.152180690,d.eWE&cad=rja

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1), 1-47. Recuperado de: www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/viewFile/6/5.html

World Meteorological Organization (WMO). (2014). *Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and water extremes (1970-2012)*. Recuperado de: <http://www.uncclern.org/sites/default/files/inventory/who002.pdf>

Young, O. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36(2), 277-297. Recuperado de: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales0310.pdf

Young, O. (2011). Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. *PNAS*, 108 (50), 19853-19860. Recuperado de: <http://www.pnas.org/content/108/50/19853.full.pdf>