



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**El Régimen Internacional de la Gestión del Riesgo de  
Desastres en la Comunidad del Caribe 2005-2018: retos y  
avances para la región**

**TESIS**

**Para obtener el grado de:**

**LICENCIADO EN  
RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta**

**Jhosiel Manuel García López**



**Director:**

**Juan Carlos Arriaga Rodríguez**



**Chetumal, Quintana Roo, México, diciembre de 2018.**



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

## El Régimen Internacional de la Gestión del Riesgo de Desastres en la Comunidad del Caribe 2005-2018: retos y avances para la región

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

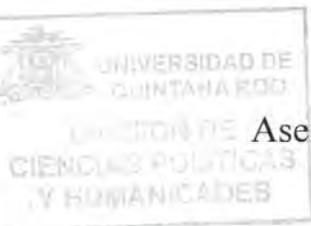
### LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

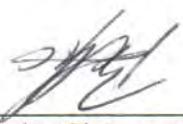
#### COMITÉ DE TESIS

Director:   
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Asesor titular:   
Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

Asesor titular:   
Dr. David Velázquez Torres



Asesor suplente:   
Dra. Rosalía Chávez Alvarado

Asesor suplente:   
Dra. Adela Vázquez Trejo



Chetumal, Quintana Roo, México, diciembre de 2018

## **AGRADECIMIENTOS**

Cinco años de universidad cursados carecerían de sentido sin el soporte de todas aquellas personas que formaron parte de esta etapa. Este trabajo de investigación es solamente una pequeña fracción de la inmensa deuda que tendré con ustedes.

Gracias a mis padres, José Ángel y María Elvira, por el esfuerzo constante, el aprendizaje diario y el tiempo dedicado; por todo lo que soy actualmente y lo que seré en un futuro.

Gracias a mis hermanos, Gemma Guadalupe y Ángel Abraham, por su apoyo incondicional y por estar siempre y en todo momento cuando más lo necesité.

Gracias a Ana Laura, por su intenso, preocupado y honesto amor; por su larga y hermosa amistad, y su decisión de compartir la misma etapa de su vida conmigo.

Gracias a mis amigos y futuros colegas internacionalistas por su preocupación constante hacia mi persona y hacer de la universidad la mejor etapa de mi vida.

Gracias a mis mejores amigos por los enormes momentos fuera de la universidad.

Gracias a todos los profesores de la carrera en Relaciones Internacionales por su trabajo y conocimiento, por las horas en el aula y su compromiso permanente con el crecimiento académico de los estudiantes. Especial mención para el Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez, por la amistad, confianza y oportunidad brindada para la realización de este trabajo, así como las muchas horas disfrutadas en la oficina de la STPI.

Gracias a la Universidad de Quintana Roo por brindar todas las facilidades para mi desarrollo académico.

Por todo y para todos y todas, gracias siempre.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>RESUMEN</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1. NUEVO INSTITUCIONALISMO, NEOINSTITUCIONALISMO INTERNACIONAL Y REGÍMENES INTERNACIONALES: EL CASO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES</b> .....	<b>11</b>
1.1. El enfoque teórico del Neoinstitucionalismo en las Relaciones Internacionales. .	11
1.2. Los regímenes internacionales.....	26
1.3. La evolución del régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres. ....	36
<b>CAPÍTULO 2. LOS DESASTRES EN LA CARICOM Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES</b> .....	<b>44</b>
2.1. El Caribe de la CARICOM: contexto socioeconómico.....	44
2.2. La amenaza permanente: el cambio climático y los países de la CARICOM.....	50
2.3. El panorama regional de los desastres .....	55
2.4. Antecedentes. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000): La Estrategia de Yokohama (1994) y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (1999).....	61
2.5. La operacionalización del régimen: el Marco de Acción de Hyogo .....	66
2.6. El Marco de Acción de Sendai. ....	68
<b>CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA CARICOM (2005-2018)</b> .....	<b>75</b>
3.1. La arquitectura institucional en materia de gestión del riesgo de desastres en la CARICOM. ....	75
3.2. La experiencia de los Marcos de Accion de Hyogo y Sendai en la CARICOM: avances en la materia. ....	86
3.3. El alcance del régimen internacional en los Estados de la CARICOM.....	108
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>116</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>121</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>123</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. El Neoinstitucionalismo internacional.....	25
Figura 2. Etapas de formación de los regímenes internacionales .....	31
Figura 3. La efectividad de los Regímenes Internacionales.....	35
Figura 4. Evolución del Régimen Internacional de la Gestión del Riesgo de Desastres .....	42
Figura 5. Países miembros de la CARICOM .....	47
Figura 6. La gobernanza de la gestión del riesgo en la CARICOM.....	85

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación de los regímenes internacionales.....	31
Tabla 2. Indicadores seleccionados para los miembros de la CARICOM, 2015 .....	49
Tabla 3. Número de desastres por tipo en la CARICOM 1990-2017 .....	56
Tabla 4. Número de muertes por tipo de desastres en la CARICOM 1990-2017.....	57
Tabla 5. Pérdidas económicas por desastre en la CARICOM 1990-2017 .....	59
Tabla 6. Instituciones que incorporan el riesgo de desastres .....	65
Tabla 7. Siete metas mundiales del Marco de Acción de Sendai 2015-2030 .....	70
Tabla 8. Indicadores globales para las metas establecidas en el MAS .....	71
Tabla 9. Subregiones establecidas por la CDEMA.....	78
Tabla 10. La construcción de resiliencia ambiental en la CARICOM.....	80
Tabla 11. Objetivo regional, prioridades y temas transversales.....	83
Tabla 12. Valores numéricos de acuerdo al nivel de progreso del MAH .....	87
Tabla 13. Evaluación por Estado de la CARICOM, por los reportes enviados a la UNISDR.....	89
Tabla 14. Panorama de la gestión del riesgo de desastres en la CARICOM .....	91
Tabla 15. Pago de póliza realizados por el CCRIF a los Estados de la CARICOM.....	104
Tabla 16. Indicadores propuestos para el MAH.....	121

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Número de desastres a nivel mundial.....	55
---	----

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el estado actual de la gestión del riesgo de desastres en los Estados de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Con base en ello, se realizó un análisis de los reportes entregados por estos Estados a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) durante el periodo 2005-2018 y se consultaron documentos y portales de internet oficiales por cada uno de los miembros de la CARICOM, con el fin de contrastar ambos tipos de información. El trabajo concluye que el régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres, cimentado en las disposiciones establecidas en los Marcos de Acción de Hyogo (2005-2015) y Sendai (2015-2030), ha tenido un alcance parcial en los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), debido a las condiciones socioeconómicas que los definen y la complejidad de las prioridades que establecen los marcos.

**Palabras clave:** CARICOM, gestión del riesgo de desastres, regímenes internacionales, cooperación internacional.

## INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los mayores desafíos que enfrenta la comunidad internacional en su conjunto. Las consecuencias provocadas por el crecimiento económico desmesurado y la enorme incidencia de la actividad humana sobre la gestión de recursos naturales, ha planteado un escenario peligroso para los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), en relación con la amenaza y riesgo de desastres provocados por fenómenos naturales. La condición de todos sus miembros como micro-estados insulares, los convierte en Estados extremadamente expuestos a la progresiva variabilidad climática, sobre todo de fenómenos extremos, tales como huracanes, sequías, lluvias intensas o terremotos. Las características socioeconómicas y la debilidad política de estos Estados contribuyen a una elevada susceptibilidad ante las más mínimas consecuencias derivadas del impacto de los fenómenos, lo que evidentemente incrementa el riesgo de desastres. Por ello, el riesgo de desastres en los Estados de la CARICOM, acrecentadas por el cambio climático, representa un serio obstáculo para el desarrollo sostenible en cada uno de sus miembros y, por ende, en el devenir de la misma región.

El carácter global que implican los desastres, ha llevado a la comunidad internacional a la construcción del régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres, establecido a partir de 1990, tras el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (1990-1999) (DIRDN) y la Estrategia de Yokohama (1995-2005), que abordaron los desastres desde su comprensión y el alcance de sus impactos, así como los factores subyacentes que incrementan la vulnerabilidad de los Estados. Tales estrategias establecieron los cimientos de lo que sería posteriormente la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y posteriormente los Marcos de Acción de Hyogo (MAH) (2005-2015) y Sendai (MAS) (2015-2030), los cuales establecen actualmente las estrategias y directrices de la gestión del riesgo de desastres y coordinan la acción conjunta entre organismos regionales e internacionales.

En la CARICOM, la gestión del riesgo de desastres debe ser un proceso sistemático de carácter multisectorial y transversal, pues en teoría involucra un esfuerzo conjunto de todos los sectores que componen a la organización, de forma tal que todas las acciones realizadas produzcan un impacto significativo en el desarrollo de los Estados miembros. La Agencia de Gestión de Emergencias en Desastres del Caribe (CDEMA, por sus siglas en inglés), es la

institución comunitaria encargada de llevar a cabo el diseño de políticas ambientales dentro de la organización y gestionar la respuesta ante los desastres provocados por los fenómenos naturales. La CDEMA, a su vez, ha desarrollado marcos regionales de acción para acatar, de manera más puntual, la gestión del riesgo de desastres dentro de los países de la CARICOM. No obstante, sus acciones se encuentran limitadas por la vulnerabilidad de sus miembros y la débil capacidad de respuesta ante problemas de índole ambiental, además de que los efectos del cambio climático son cada vez más evidentes y la presencia de fenómenos naturales más recurrentes (IPCC, 2014; ONU, 2015). Lo anterior ocasiona, en última instancia, una ralentización o retroceso de los avances logrados en su desarrollo y un aumento del riesgo de desaparecer como Estados nacionales, como causa de la elevación de los niveles del mar y la erosión de costas, que amenazan a la integridad territorial.

Bajo estas premisas, se formuló la pregunta de investigación ¿Cuáles han sido los avances y limitaciones de los Estados de la CARICOM en la implementación del régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres?, para la cual se determinó la siguiente hipótesis:

Desde la perspectiva neoinstitucionalista de las Relaciones Internacionales, el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres, basado en los marcos de Acción de Hyogo y Sendai, tiene un alcance muy limitado en relación a la complejidad de las estrategias globales y la débil capacidad política, económica e institucional de los Estados de la CARICOM, por lo que los avances han sido escasos. Lo anterior a pesar de que existe el régimen regional coordinado por la CDEMA, institución que busca dar seguimiento y monitoreo de las estrategias internacionales y regionales.

De esta forma, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el estado actual de la gestión del riesgo de desastres en la CARICOM, a partir del establecimiento del régimen internacional cimentado en las disposiciones del MAH y MAS. Además, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- 1) Exponer los principales supuestos teóricos del neoinstitucionalismo que brinden una mayor comprensión sobre el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres.
- 2) Identificar las principales características de los Estados de la CARICOM con respecto a los desastres y del régimen internacional en la materia y su contexto de implementación.

- 3) Reflexionar críticamente sobre los avances y limitaciones de los Estados de la CARICOM en materia de gestión del riesgo de desastres en el contexto de implementación de los marcos de acción de Hyogo y Sendai.

Para obtener lo anterior, el presente trabajo se divide en tres capítulos, correspondientes metodológicamente a cada uno de los objetivos específicos. El primer capítulo profundiza en los supuestos teóricos del neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales, del cual se sintetiza un modelo de análisis para el tercer capítulo. Además, se aborda el surgimiento y la evolución del régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres, así como los principales conceptos que lo definen.

El segundo capítulo ofrece un panorama regional sobre las características socioeconómicas de los Estados de la CARICOM y su relación con el cambio climático y los fenómenos naturales que desembocan en desastres. Asimismo, se enfatiza las principales disposiciones establecidas en los marcos de acción de Hyogo y Sendai.

Finalmente, el tercer capítulo analiza los avances y limitaciones de los Estados de la CARICOM con respecto al régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres, mediante el panorama nacional en la materia y la aplicación del modelo teórico extraído del primer capítulo.

Cabe destacar que la metodología para la realización de la presente investigación fue de tipo cualitativa y esencialmente documental. En el primer capítulo se consultaron libros y artículos especializados de las Relaciones Internacionales, el neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales, que construyó un marco teórico acorde a las exigencias del trabajo. El segundo capítulo se basó en la consulta de los acuerdos internacionales y regionales en materia de gestión del riesgo de desastres, así como documentos técnicos de organizaciones como la ONU, UNISDR, CARICOM y CDEMA. Se utilizó la base de datos EM-DAT para elaborar el panorama regional de desastres en la CARICOM. Por último, en el tercer capítulo se trabajó con los reportes realizados por los países de la CARICOM durante el periodo de implementación del Marco de Acción de Hyogo y Sendai, ubicados en las bases de datos de la UNISDR. Se consultó los informes nacionales que los Estados de la CARICOM han realizado y se realizó un mapeo general en las páginas web de las instituciones nacionales encargadas de la gestión del riesgo, identificando leyes nacionales, marcos estratégicos, información y datos sobre riesgos, con el fin de obtener información empírica que se contrastara con las publicaciones oficiales.

# **CAPÍTULO 1. NUEVO INSTITUCIONALISMO, NEOINSTITUCIONALISMO INTERNACIONAL Y REGÍMENES INTERNACIONALES: EL CASO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

El objetivo de este capítulo es analizar las principales características del Neoinstitucionalismo Internacional, mediante la identificación de los postulados teóricos del Nuevo Institucionalismo (NI en adelante) y el estudio de los Regímenes Internacionales, éste último como el puente que articula ambas perspectivas. Se parte del hecho que el NI es un enfoque surgido en las ciencias sociales en general (Powell y Dimaggio 1999; Peters 2003; March y Olsen 2006), cuya adopción en las Relaciones Internacionales se ha traducido en la corriente del neoinstitucionalismo (instituciones y cooperación internacional) (Keohane 1989; Haas, Keohane y Levy 1993) y los regímenes internacionales (normas, principios, reglas y procedimiento de toma de decisiones) (Hasenclever, Mayer y Rittberger 1997; Young 2002). De esta forma, el capítulo está estructurado en tres apartados. El primero describe los postulados principales del NI a nivel general y el neoinstitucionalismo a nivel particular. El segundo enfatiza las características de los regímenes internacionales. Finalmente, el tercero, con base en los dos anteriores, aborda la construcción del régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres, así como la evolución de los conceptos principales que lo componen.

## **1.1. El enfoque teórico del Neoinstitucionalismo en las Relaciones Internacionales.**

Tanto el cambio climático como el riesgo de desastres son problemas que trascienden fronteras, afectan a todos los países sin excepción alguna y requieren de soluciones colectivas. El carácter global que implica el impacto negativo de fenómenos naturales ha ocasionado una mayor participación de la comunidad internacional, expresada en el establecimiento de instituciones, marcos y procedimientos que guían el comportamiento de los países bajo un mismo esquema de

cooperación. Los Marcos de Acción de Hyogo (2005-2015) y Sendai (2015-2030) son, precisamente, una respuesta de la comunidad internacional para abordar la gestión del riesgo de desastres y promover la cooperación internacional en esta materia. Asimismo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) a nivel internacional y la Agencia para la Gestión de Emergencias en Desastres del Caribe (CDEMA, por sus siglas en inglés) a nivel regional, fueron establecidas a partir de la necesidad de coordinar y diseñar políticas para la reducción de riesgo de desastres y como parte de las acciones globales para la adaptación/mitigación del cambio climático.

Con base en lo anterior, en las Relaciones Internacionales, la cooperación, los regímenes internacionales y las instituciones han sido objeto de numerosas discusiones teóricas dentro de la disciplina, especialmente en los debates entre el neorrealismo y el neoliberalismo (neoinstitucionalismo). Éste último aporta los supuestos básicos para entender el régimen internacional para la gestión de riesgo de desastre y su influencia en la región de la CARICOM, el valor de la cooperación internacional como mecanismo para resolver problemas que atañen a la comunidad internacional en su conjunto y el poder de las instituciones para llevar a cabo lo establecido en los marcos.

Para comprender a cabalidad el enfoque neoinstitucionalista en Relaciones Internacionales, es menester remitirse a las raíces que dan origen al mismo. Si bien en la disciplina el neoinstitucionalismo es uno de los enfoques más utilizados para describir y explicar la realidad internacional, este forma parte del llamado NI, una corriente de pensamiento que se extendió significativamente en gran parte de las ciencias sociales, y la cual enfatiza en el valor de las estructuras institucionales y cómo éstas, al mismo tiempo, afectan el comportamiento de los actores individuales, configurando sus expectativas y encauzando sus acciones. Guy Peters, Douglas North, James G. March, Johan P. Olsen, Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, son algunos de los autores más prominentes que diseñaron en sus respectivas áreas de conocimiento los principales supuestos teóricos del NI.

En este sentido, el NI surgió a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, como un enfoque que buscaba subsanar las limitaciones del conductismo y la teoría de la elección racional -imperantes en las ciencias sociales- para explicar el comportamiento de los individuos en la vida social. Ambos enfoques teóricos argumentaban que el individuo constituía el centro de todo análisis político y social, al reducir el comportamiento colectivo al comportamiento

individual. Asimismo, concebían que los actores individuales siempre tomaban decisiones racionales, ignorando el efecto de las reglas, procedimientos y normas generadas por las instituciones (Peters, 2003, p.33). De esta forma, el NI representó una alternativa distinta para analizar el entorno político, económico y social de los individuos, al subrayar que “los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo” (Basave, 2007, p.188).

De acuerdo con March y Olsen (2006) el NI es un enfoque general para el estudio de las instituciones políticas, “un conjunto de ideas teóricas e hipótesis sobre las relaciones entre las características institucionales y la agencia política, el desempeño y el cambio institucional<sup>1</sup>” (p.4). Para ellos, el NI implicaba reevaluar el concepto de las instituciones, cómo emergen, se mantienen y cambian, y hasta qué punto tienen implicaciones independientes y duraderas en el comportamiento individual. Ambos autores, resumen puntualmente su aporte al NI en el contexto de las ciencias sociales.

Primero, defendimos la autonomía relativa y los efectos independientes de las instituciones políticas y la importancia de sus propiedades organizativas. Discutimos en contra de entender la política únicamente como reflejos de la sociedad (contextualismo) o como las consecuencias macro agregadas de los actores individuales (reduccionismo). En segundo lugar, afirmamos que la política se organizó en torno a la interpretación de la vida y el desarrollo de significado, propósito y dirección, y no solo en torno a la formulación de políticas y la asignación de recursos (instrumentalismo). En tercer lugar, nos interesamos por las formas en que las reglas, normas y procedimientos operativos estándar afectaron el comportamiento político, y argumentamos en contra de ver la acción política únicamente como el resultado del cálculo y el comportamiento egoísta (utilitarismo). En cuarto lugar, sostuvimos que la historia es "ineficiente" y criticamos los

---

<sup>1</sup> Esta categoría hace referencia a la evolución de las instituciones en tiempo y espacio. De acuerdo con Peters (2003) las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Estos cambios en el entorno pueden constituir oportunidades para la institución o una amenaza al comportamiento establecido (p.57). Para March y Olsen (citado por Peters, 2003), las instituciones deben disponer de un repertorio de respuestas y soluciones que puedan ser utilizadas para el ajuste de políticas.

modelos de equilibrio estándar asumiendo que las instituciones alcanzan una forma única condicionada a las circunstancias actuales y por lo tanto independientes de su trayectoria histórica (funcionalismo) (March y Olsen, 2006, p.6).

Cabe resaltar que el resurgimiento del interés por estudiar las instituciones por parte del NI, se debe a tres elementos fundamentales con respecto al *viejo institucionalismo*<sup>2</sup>: 1) el NI busca incluir aspectos informales de las instituciones dentro de su definición, tales como normas de comportamiento e ideas; 2) al analizar las instituciones, el NI examina críticamente cómo funcionan realmente en la práctica y; 3) el NI considera que las instituciones constriñen el comportamiento individual, al mismo tiempo que reconocen el valor de los actores individuales en el cambio y estabilidad de las instituciones (Hysing y Olsson, 2017, p. 25). En efecto, el NI reinterpreta el valor de las instituciones dentro de la sociedad, al considerarlas, en primera instancia, como autores autónomos e independientes, capaces de tomar y efectuar decisiones, así como una variable explicativa de los fenómenos sociales. De igual forma, coloca la acción colectiva en el centro de análisis para entender la vida política, al mismo tiempo que crea una relación recíproca en el que la política configure el comportamiento de la sociedad, y la sociedad el de la política (Peters, 2003, p.35).

Como se mencionó, el NI fue una corriente que impregnó con gran fuerza en las ciencias sociales, resultando en una gran variedad de “nuevos institucionalismos”, de acuerdo con el área de estudio con el cual se abordara. En este sentido, se pueden encontrar diferentes versiones del NI en la economía, la sociología, la historia, la ciencia política y por supuesto en las Relaciones Internacionales. Al respecto Peters (2003) identifica, al menos, siete versiones de esta corriente en las ciencias sociales, a saber:

- 1) El NI normativo, el cual enfatiza en las normas de las instituciones como medios para comprender cómo funcionan estas y determinan el comportamiento individual.
- 2) El NI de elección racional, el cual sostiene que las instituciones son sistemas de reglas para el comportamiento, dentro de las cuales el actor individual trata de maximizar su

---

<sup>2</sup> Según Peters (2003), el viejo institucionalismo se caracterizaba por cinco aspectos: 1) El legalismo. Es decir, las instituciones políticas tenían la labor de ocuparse de la legislación; 2) El estructuralismo. La estructura importa y determina el comportamiento; 3) El holismo. Se solía comparar sistemas íntegros en vez de examinar instituciones individuales; 4) El historicismo. Fuerte fundamentación histórica para entender el comportamiento de los individuos; 5) El análisis normativo. Se vinculaba el análisis de la política con una preocupación por el “buen gobierno”.

beneficio. En este sentido, el comportamiento de los individuos es una función de las reglas y los incentivos

- 3) El NI histórico<sup>3</sup>, el cual argumenta que las decisiones tomadas desde el principio de toda política y de todo sistema de gobierno determinan las decisiones posteriores.
- 4) El NI empírico, el cual destaca que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.
- 5) El NI sociológico, desarrollado, en mayor medida, dentro de la teoría de la organización con autores como Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio.
- 6) El NI de representación de intereses, centrado en el análisis de los partidos políticos y de los grupos de interés.
- 7) El NI internacional, el cual define la política internacional en términos institucionales y enfatiza en el papel de las estructuras internacionales para explicar el comportamiento de los Estados (Peters, 2003, pp. 37-39).

No obstante, Fernández (2006) señala que, a pesar de esta gran variedad, el NI parte de tres postulados teóricos básicos. El primero de ellos es la variable institucional, es decir, el énfasis del NI en la importancia de las instituciones para comprender y explicar los fenómenos políticos. El segundo, parte del carácter autónomo de las instituciones políticas, las cuales desarrollan una dinámica propia en relación con el entorno social que, a su vez, les permite determinar el comportamiento político de los actores. El tercer postulado radica en la capacidad de las instituciones para “estructurar el comportamiento de los actores, moldear sus preferencias, orientar sus objetivos, condicionar los resultados de la actividad política”, mediante lo que se conoce como “lógica de lo adecuado”, un proceso de rutinización y socialización de valores establecidos por la institución (p.14-15). Lo anterior lo ejemplifica Peters de la siguiente manera:

[...] Un ejemplo extremo (de la lógica de lo adecuado) sería el comportamiento de un soldado que enfrenta la posibilidad de la muerte y sin embargo se comporta “adecuadamente”, o el de los bomberos, que ingresan voluntariamente en edificios en llamas porque ese es rol que han aceptado como una función de su elección ocupacional y de su entrenamiento en el cuerpo de bomberos (Peters, 2003, p.51).

---

<sup>3</sup> La afamada obra “Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza” de los autores Daron Acemoglu y James Robinson (2013), constituye un claro ejemplo de esta perspectiva.

En este mismo orden, Zamudio y Culebro (2016) y Romero (1999) añaden cinco premisas más sobre el NI: 1) rechazan los reduccionismos, conductista (las instituciones como simples fenómenos de la sociedad) y economista (las instituciones como una realidad incómoda para los estrechos supuestos de la microeconomía; 2) aceptan que existe un marco de relaciones y regulaciones que afecta decididamente el comportamiento de los individuos; 3) los comportamientos así establecidos se vuelven repetitivos y relativamente estables en el tiempo, convirtiéndose en motivaciones casi automáticas y normalizadas de la acción individual; 4) al hacerse estables se convierten en patrones, por lo que cambiarlos o modificarlos no es un proceso fácil y en ocasiones ni los propios actores pueden dirigirlos; 5) cada enfoque posee una definición muy general de las instituciones como reglas de juego de una sociedad.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el NI, a nivel general, concentra su análisis en las siguientes interrogantes: ¿En qué medida las instituciones constriñen el comportamiento de los individuos/estados? ¿Pueden o no las instituciones determinar y configurar sus intereses? ¿Cómo cambian y evolucionan las instituciones? ¿Cómo interactúan los actores estatales con la estructura institucional? ¿En qué medida los individuos/Estados actúan conforme a lo establecido por las instituciones a las que se ciñen?

Para responder a las interrogantes planteadas desde las Relaciones Internacionales es necesario recurrir a autores como Robert Keohane (1989; 1988), Oran Young (2002; 2004), Stephen Krasner (1982), Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger (1997; 1999), los cuales adoptaron gran parte de los postulados del NI y los trasladaron al escenario de la política internacional. El análisis de las instituciones internacionales dentro de la disciplina representó una alternativa a la visión preponderante del realismo sobre los fenómenos internacionales.

El neoinstitucionalismo internacional, en este sentido, fue la renovación de la teoría liberal de las Relaciones Internacionales, la cual buscaba proyectar los valores del orden, libertad, justicia, y tolerancia, mediante la construcción de instituciones nacionales e internacionales que garantizaran y promovieran tales valores. Además, el liberalismo internacional consideraba que, si bien el Estado era el actor más importante dentro de las relaciones internacionales, no era el único con incidencia en el sistema internacional. Argumentaba también que las relaciones internacionales entre Estados son más cooperativas que conflictivas, por lo que la cooperación resultaba necesaria para dirimir disputas y resolver problemas de carácter global (Dunne, 2014, Viotti y Kauppi, 1999).

Con la experiencia obtenida tras el fracaso de la Sociedad de Naciones, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la aparición de las teorías de la integración después de la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de la década de los 50 y 60 el liberalismo internacional adquirió una visión menos idealista y más pragmática de las relaciones internacionales. Se adoptó una visión global y holística de los fenómenos globales y comunes (*low politics*) que acontecían en la sociedad internacional, en contraparte con los temas de carácter diplomático-estratégico (*high politics*) que dominaban tradicionalmente en la disciplina (Del Arenal, 1989, p. 595). Asimismo, el liberalismo internacional no se limitó solo a analizar la conducta de los Estados en el sistema internacional, sino que también tomó en cuenta a las organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y empresas transnacionales, pues sus actividades nacionales e internacionales tenían un impacto significativo en las acciones de los Estados.

Hacia finales de la década de los 70 y durante la década de los 80 del siglo XX, con el incipiente proceso de globalización, la teoría liberal en las Relaciones Internacionales tuvo un giro importante con el transnacionalismo y la interdependencia compleja desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye. De acuerdo con ellos, la sociedad internacional se había vuelto más pluralista en términos de actores involucrados en las relaciones internacionales (organizaciones internacionales, empresas transnacionales, etc.) y que dichos actores se hacían más interdependientes uno del otro (Lamy, 2014, p. 132).

Con la importancia y participación de otros actores no estatales y la interdependencia compleja que surge de sus relaciones, así como la insistencia en la cooperación internacional, Keohane denomina a esta perspectiva “institucionalismo neoliberal” (neoinstitucionalismo), la cual afirma que:

[...] La capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas en naturaleza (respecto a las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas).

[...] Se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados son agentes clave y

examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos (Keohane, 1989, p. 15).

De acuerdo con González (2001), el neoinstitucionalismo significó una crítica hacia el “estatocentrismo” que impregnaba el análisis de la realidad internacional dentro de la disciplina y representó un distanciamiento, no total, del optimismo enarbolado por el liberalismo internacional. El programa neoliberal institucional consiste en:

[...]Analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y en la premisa de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tiene de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (p.15).

Por su parte, Sodupe (2003) señala que el neoinstitucionalismo amplió los horizontes de la disciplina al incluir, dentro de su análisis, las cuestiones relacionadas con la cooperación internacional, las situaciones no vinculadas con la seguridad o el poder y los efectos de las instituciones sobre la conducta estatal.

El neoliberalismo subraya la relevancia de las instituciones y regímenes internacionales creados por los seres humanos, sosteniendo-de modo coherente con la tradición liberal-que distintas condiciones sistémicas y, en concreto, diversos grados de institucionalización del sistema llevarán a los Estados a definir de manera diferente sus propios intereses y afectarán a los incentivos que motivan sus acciones (Sodupe, 2003, p. 122).

Dado el dinamismo del sistema internacional, la perspectiva neoinstitucionalista en las Relaciones Internacionales solo es posible si se cumplen dos condiciones: 1) los Estados deben obtener beneficios potenciales de su cooperación y 2) el grado de institucionalización debe ejercer efectos sustanciales que logre modificar el comportamiento del Estado (Keohane, 1989, p.16). Para ello, las instituciones internacionales, en sus múltiples formas, constituyen un papel importante dentro de esta perspectiva, pues fungen como mediadoras, en tiempo y espacio, y como medio mismo para lograr la cooperación entre los diversos actores del sistema

internacional. De esta forma, las instituciones dejaban de ser el escenario en el cual solo tienen lugar las decisiones individuales, para pasar a tener un valor más importante en el comportamiento de los actores individuales y poseer una propia dinámica.

El término “institución” suele ser muy ambiguo, sobre todo en las Relaciones Internacionales, y se usa deliberadamente para caracterizar prácticamente a todo organismo internacional. De acuerdo con Keohane, institución puede referirse a dos cuestiones: 1) “un modelo general” o una “categorización” de actividad, o 2) a un arreglo “particular” construido por el hombre, ya sea formal o informal. Un ejemplo de institución como modelo general o actividad puede ser la religión, la soberanía, la diplomacia o la neutralidad, presentes en las relaciones de los Estados. La institución como un arreglo “particular”, por otro lado, son aquellas que pueden identificarse como “complejos vinculados de reglas y normas, identificables en el espacio y el tiempo”, tales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas o el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres establecido por la UNISDR (Keohane, 1988, p.195).

Peters (2003) concibe “institución” como “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (p. 51). Para este mismo autor, las instituciones poseen cuatro características: 1) las instituciones pueden ser formales (una legislatura, organismo o marco legal) e informales (conjunto de normas compartidas); 2) las instituciones tienen estabilidad a través del tiempo; 3) las instituciones deben afectar el comportamiento individual (en este caso, estatal) y restringir en él; 4) en las instituciones debe existir un conjunto de valores compartidos (Peters, 2003, pp.36-37).

Para March y Olsen (2006) la institución es:

[...] un conjunto relativamente duradero de reglas y prácticas organizadas, integradas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y relativamente resilientes a las preferencias y expectativas idiosincráticas de los individuos y circunstancias externas cambiantes (p.3).

Desde la perspectiva de ambos autores, las instituciones determinan un conjunto de expectativas de comportamiento, de modo que, si la institución logra influir en la acción individual, las decisiones de estos serán “intencionales, mas no voluntarios” (Peters, 2003, p.51), es decir,

estarán bajo los parámetros de los valores que promueve la misma institución (lógica de lo adecuado).

Desde el campo de la economía, Douglas North (1991) concibe las instituciones como restricciones, formales (leyes, derechos de propiedad) e informales (sanciones, costumbres, tradiciones), creadas por el ser humano que estructuran y diseñan la interacción política, económica y social. Para él, las instituciones

[...] han sido creadas por seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre.

Junto con las limitaciones estándar de la economía, definen el conjunto de opciones y determinan los costos de transacción y producción y, por lo tanto, la rentabilidad y la viabilidad de participar en la actividad económica. [...]Las instituciones proporcionan la estructura de incentivos de una economía; a medida que esa estructura evoluciona, configura la dirección del cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento o el declive (p. 97).

Para este autor, el principal objetivo que tienen las instituciones es solucionar la brecha entre lo individual y la elección de mejores alternativas, es decir, restringir la libertad de sus posiciones de partida con instituciones que dinamicen la libertad del conjunto de la sociedad (Pereira, 2009, p.118).

Por su parte, Mearsheimer (1994) ofrece una definición de institución bastante clara y objetiva. Desde su óptica, las instituciones son

[...]un conjunto de reglas que estipulan las formas en que los estados deben cooperar y competir entre sí. Prescriben formas aceptables de comportamiento y tipos de conducta inaceptables. Estas reglas son negociadas por los estados y, según muchos teóricos prominentes, implican la aceptación mutua de normas más elevadas, que son “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”. Estas reglas suelen formalizarse en acuerdos internacionales y generalmente se convierten en organizaciones con su propio personal y presupuestos. Si bien las reglas generalmente se incorporan en

una organización internacional formal, no es la organización *per se* la que obliga a los estados a obedecer las reglas. Las instituciones no son una forma de gobierno mundial. Los propios estados deben elegir obedecer las reglas que crearon. Las instituciones, en resumen, piden la "cooperación descentralizada de estados soberanos individuales, sin ningún mecanismo efectivo de comando". (p. 9)<sup>4</sup>.

Para Keohane (1989), las instituciones se definen como “un conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (p. 16). Tales instituciones adoptan tres formas a nivel internacional: 1) Organizaciones intergubernamentales; 2) Convenciones y; 3) Regímenes internacionales.

Las primeras se definen como “asociaciones voluntarias de Estados, establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta a la de sus miembros” (Diez de Velasco, 2000, p.34). De acuerdo con Calduch (1991), las organizaciones internacionales poseen cuatro características esenciales:

- 1) Internacionalidad: los miembros que integran la organización de este género tienen que proceder o formar parte de distintos estados, lo que les diferencia de aquellos grupos o colectividades integradas por miembros pertenecientes a un solo Estado.
- 2) Estructura orgánica permanente: poseen una serie de órganos, de medios humanos, y de recursos financieros y jurídicos de una cierta permanencia temporal.
- 3) Funcionalidad: las organizaciones internacionales realizan ciertas funciones y competencias necesarias para la existencia y funcionamiento de la sociedad internacional.
- 4) Relevancia jurídica: todas las organizaciones internacionales surgen de un acuerdo de voluntades, es decir, poseen un acuerdo constitutivo **(p. 8-9)**.

Lo anterior resulta pertinente, especialmente por la confusión que existe entre organización e institución. North (citado por Romero 1999), ejemplifica la diferencia de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> Curiosamente John Mearsheimer, junto con Robert Jervis y Kenneth Waltz, se suscribe entre los autores realistas que demeritan el valor de las instituciones en el sistema internacional. Sin embargo, la definición que se esriba en este párrafo es sumamente útil.

[...] Una distinción fundamental es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias.

Por ejemplo, la CARICOM es una organización internacional que cumple con los cuatro elementos que establece Calduch y que promueve la cooperación regional e internacional en la zona del Caribe. En el caso de la institución, puede considerarse los planes estratégicos de la organización o de la CDEMA, que marcan las pautas de acción de los Estados dentro de la CARICOM, y a nivel internacional los marcos de acción propuestos por la UNISDR.

Las convenciones, por su parte, son “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos que configuran las expectativas de los agentes [...] que les permite entenderse y coordinar su comportamiento” (Keohane, 1989, p. 17). Un ejemplo de convención es la reciprocidad comercial que existe en los acuerdos establecidos por la OMC.

Por último, los regímenes internacionales pueden definirse como el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999, p.499). Estos últimos constituyen la expresión directa de los intereses de los Estados que se adhieran a ellos, es decir, representa el proceso de creciente institucionalización en las relaciones internacionales. Este concepto será abordado con mayor profundidad en el siguiente apartado.

Las distintas formas que adopta el término institución poseen una relación práctica en las relaciones internacionales. La gran mayoría de las organizaciones internacionales, destinadas a promover la cooperación en un área específica de las relaciones internacionales, se encuentran dentro de un régimen internacional y se encargan de controlarlo y modificarlo. Tal es el caso de la OMC, la cual ha logrado establecer el régimen internacional del comercio, o el FMI, con el régimen internacional financiero. A su vez, los regímenes internacionales dependen de la existencia de las convenciones, pues estas últimas permiten hacer posible las negociaciones entre

los Estados participantes. Por tanto, se puede afirmar que las convenciones se convierten en regímenes, y estos en organizaciones internacionales.

A lo anterior, se le conoce como institucionalización, es decir, la forma en que ha evolucionado la institución hasta adquirir un valor más un menos relativo en el sistema internacional y cierta estabilidad en tiempo y espacio. De acuerdo con Keohane (1989), la institucionalización se mide en tres dimensiones:

- 1) Comunidad: El grado en el cual las expectativas acerca de un comportamiento adecuado y de los entendimientos acerca de cómo interpretar las acciones son compartidos por los participantes.
- 2) Especificidad: Tales expectativas están especificadas en reglas.
- 3) Autonomía: El nivel en el que la institución puede alterar sus propias reglas sin la intervención de actores externos.

Finalmente, otro elemento clave dentro del neoinstitucionalismo internacional para entender cómo interactúan los Estados y las instituciones internacionales es el de la cooperación internacional<sup>5</sup>. El énfasis que le confiere esta perspectiva tanto a la cooperación como a los regímenes internacionales es el principal elemento diferenciador de las demás perspectivas del NI. La cooperación internacional, plasmada en el escenario de las relaciones internacionales y en un nivel interinstitucional, se define como “la realización del diálogo político que, en torno a temáticas específicas y de mutuo interés, pretende generar diferentes formas de colaboración, que generará beneficios para las partes involucradas” (Ayala, 2012, p.12). Sin embargo, para que la cooperación sea materializada es necesario tomar en cuenta dos problemas. Uno, la preocupación y constante desconfianza del Estado por que el otro u otros en el proceso de cooperación obtengan más ventajas. Y dos, la coordinación de acciones y políticas para una cooperación estable (Keohane y Martín, 1995, p. 46). Por ello es necesario que las instituciones reflejen los intereses y prioridades de los Estados, que, establecidos en sus distintas formas, ayuden a los Estados a la consecución de sus objetivos, reduciendo costos y creando puntos focales

---

<sup>5</sup> En lo que respecta al concepto de cooperación, Keohane lo distingue tanto de la armonía como de la discordia, ya que, en ninguno de los casos, los actores individuales tienen el incentivo para cambiar su comportamiento, en tanto que la cooperación exige que las acciones de individuos u organizaciones lleguen a un acuerdo entre sí para coordinar mecanismos y estrategias. Así también cooperación no necesariamente hace mención del altruismo, idealismo, honor personal o propósitos comunes, sino que puede ser también empleada para situaciones éticamente incorrectas. “Los países ricos pueden delinear acciones conjuntas para extraer recursos de los pobres, los gobiernos depredadores pueden formar alianzas agresivas y las industrias privilegiadas pueden inducir a sus gobiernos a protegerlas contra la competencia de productores más eficientes del exterior” (Keohane, 1988, p.196).

compartidos (Keohane y Martín, 1995, p. 48). Las instituciones resuelven, en teoría, las pretensiones particulares de cada Estado, por lo que pueden aliviar las ganancias desiguales y fomentar la cooperación.

Así, las instituciones representan el escenario ideal para la cooperación internacional por diversos motivos: a) incrementan la interacción entre Estados a través del tiempo; b) vinculan tales interacciones entre los Estados en diferentes áreas de interés; c) aumentan la cantidad de información disponible en los acuerdos de cooperación, de forma tal, que sea más fácil su seguimiento y; d) reducen los costos de transacción de los acuerdos individuales, es decir, los Estados dedican menos esfuerzo a negociar y monitorear los acuerdos de cooperación. Al aumentar la eficiencia de la cooperación internacional, las instituciones se hacen más rentable y atractiva para los Estados interesados (Mearsheimer, 1994, pp.17-18).

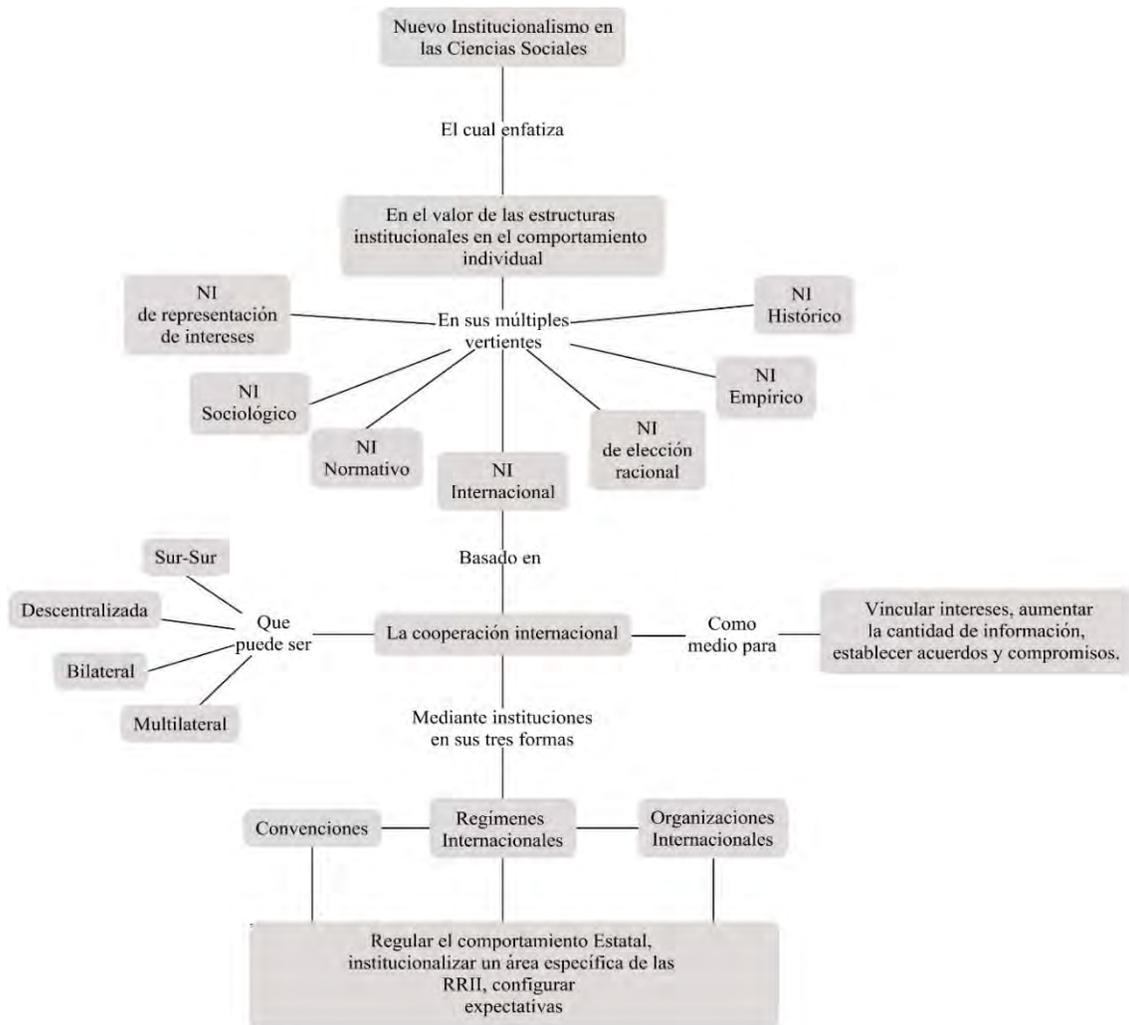
De esta forma, las instituciones y por consiguiente el neoinstitucionalismo, subrayan el carácter cooperativo de las relaciones internacionales. El neoinstitucionalismo estudia cómo las instituciones dedicadas a la cooperación interactúan mutuamente con el fin de conseguir múltiples resultados, “analizando sus normas internas, estructura, proceso de toma de decisiones, instancias de coordinación, gestión interna y [...] su forma de operar y resultados generados” (Prado, 2016, p. 375).

La cooperación internacional, entonces, puede ser multilateral, bilateral, triangular, descentralizada, regional o sur-sur, y se practica constantemente en diferentes ámbitos de las relaciones internacionales como la seguridad, el comercio, el medio ambiente, migración, entre otros. Las negociaciones, compromisos y acuerdos internacionales, así como la ayuda y asistencia internacional son el reflejo evidente de la práctica de este mecanismo.

En el caso específico de la cooperación internacional en medio ambiente, esta se caracteriza por tres elementos. El primero tiene que ver con la creciente aparición de diversos actores y agencias intergubernamentales, no gubernamentales y privadas, que influyen en el sistema internacional mediante el establecimiento de una agenda política ambiental. Este elemento es importante, toda vez que explica la reducción del Estado como actor importante en las relaciones internacionales y cómo las instituciones adoptan nuevos roles y responsabilidades. El segundo aspecto tiene que ver con el surgimiento de nuevos mecanismos en la aplicación de normas, reglas y principios, sobre todo con la participación de organismos e instituciones privadas en las agencias intergubernamentales. Por ejemplo, los Marcos de Acción de Hyogo y

Sendai confieren un valor importante a organizaciones y sectores privados en la gestión del riesgo de desastres. Por último, existe una creciente fragmentación de las políticas ambientales en distintos niveles y esferas de actuación a nivel internacional, lo que provoca una falta de homogeneidad y poca implementación y seguimiento de las políticas desarrolladas (Lucatello, 2014, pp.36-39).

**Figura 1. El Neoinstitucionalismo internacional**



**Fuente: Elaboración propia.**

De todo lo anterior, se puede mencionar lo siguiente. En el neoinstitucionalismo internacional, como en todas las perspectivas del NI, las instituciones obtienen un valor superlativo trascendental al momento de explicar el comportamiento de los Estados en el escenario internacional. Establecer estas instituciones (formales e informales) permite contener en un solo espacio los intereses y preocupaciones de los Estados en torno a problemáticas

comunes, así como reducir la incertidumbre de la cooperación internacional. En sí mismas, las instituciones no pueden resolver la gran parte de los problemas mundiales, sin embargo, su importancia radica esencialmente hacia qué objetivos concretos estén destinados y cómo se encuentren diseñados. Por ello, no signifique que la creación y establecimiento de instituciones siempre cumpla con su objetivo natural, sino que existen ocasiones en que el incremento de las instituciones sea precisamente una falla misma de la efectividad de estas. Por tanto, la creación de estas debe estar determinada por su necesidad como espacios para la discusión y construcción de estrategias y acciones, y no como simple reflejo de una actitud positiva y altruista de los Estados.

## **1.2. Los regímenes internacionales.**

Distintos autores han considerado a los regímenes internacionales como el puente que comunica los principales postulados del NI y el análisis de la política internacional, principalmente porque constituyen estructuras institucionales que afectan el comportamiento de los Estados en la escena internacional (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997; y Peters, 2003). Dado que en la presente tesis se considera el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y Marco de Acción de Sendai (2015-2030) como regímenes internacionales para la gestión del riesgo de desastres, es pertinente explorar el concepto en cuestión, así como analizar las principales características de este.

En la literatura especializada de Relaciones Internacionales, el término de régimen internacional apareció a finales de la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX, de la mano de la escuela norteamericana y europea de relaciones internacionales, las cuales buscaban desarrollar un concepto más amplio acerca de la interacción entre los Estados y las instituciones internacionales. De acuerdo con González (2001), el concepto de régimen internacional fue resultado del diálogo y debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo (cuarto debate). La discusión principal de este debate dentro de la disciplina se enfocó en analizar el surgimiento y mantenimiento de los regímenes internacionales en el sistema internacional<sup>6</sup>. Por ello, gran parte

---

<sup>6</sup> De acuerdo con los neoinstitucionalistas los regímenes internacionales permiten la cooperación de los Estados, promueven el bien común, la globalización y un orden mundial liberal. Asimismo, argumentan que los regímenes son más efectivos cuando son promovidos y mantenidos por una potencia “benigna”. Por su parte, los neorrealistas sostienen que el poder político es la característica central de la formación del régimen y su supervivencia. Para ellos,

de los principales postulados teóricos acerca de los regímenes internacionales proviene de tres escuelas de pensamiento dentro de la disciplina: el neoliberalismo (cooperación), el neorrealismo (poder) y el cognitivismo (conocimiento) (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, p. 14).

La definición comúnmente utilizada de régimen internacional en Relaciones Internacionales es la que proporcionó Krasner (1982):

Los regímenes se pueden definir como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales (p.186).

No obstante, dicha definición ha sido fuertemente criticada, por un lado, por la ambigüedad de sus cuatro componentes (principios, normas, reglas y procedimientos), y por no definir claramente hasta dónde se considera un régimen internacional. Por tanto, más allá de que exista una definición “consensuada” de los regímenes internacionales, lo que se observa es una amplia variedad de aproximaciones basadas, principalmente, en la realidad con la que cada enfoque lo percibe. En este sentido, el concepto de régimen internacional se define de tres formas: conductual, cognitivo y formal (Hasenclever et al. 1997).

La primera hace énfasis en los regímenes internacionales como producto de la conducta estatal a nivel internacional, es decir, un patrón de comportamiento estatal gobernado por reglas. “La sola presencia de regularidades en el comportamiento de los Estados es ya razón para indicar la presencia de un régimen en un área temática cualquiera [...] y permite señalar la operación de normas que regulan las conductas” (Costa, 2004, p.39). Un ejemplo de lo anterior es la definición de régimen internacional que brinda Young (1989, citado por Hasenclever *et al*, 1997) entendido como “prácticas consistentes en roles reconocidos, vinculados unos a otros por agrupaciones de reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de estos roles”.

La definición cognitiva, por otro lado, considera que los regímenes internacionales se interpretan a partir de la percepción de los Estados y el significado que estos mismos les otorguen a sus propias acciones (Costa, 2004, p.40). Para Katrochwil y Ruggie (1986) en este sentido, los regímenes internacionales son:

---

los regímenes permiten a los Estados, más que cooperar, coordinarse en aras de obtener ventajas absolutas (Little, 2014, p. 290).

[...] instituciones sociales alrededor de las cuales convergen las expectativas en áreas temáticas internacionales. El énfasis en las expectativas convergentes como la base constitutiva de los regímenes otorga a los regímenes una calidad intersubjetiva ineludible. De esto se desprende que conocemos los regímenes por su comprensión basada en principios y compartida de formas deseables y aceptables de comportamiento social (Katrochwil y Ruggie, 1986).

Por último, la definición formal de régimen internacional es proporcionada por Keohane (1989), a saber, “[...] son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales” (P.17). Para Hasenclever et al. (1997) los regímenes son “órdenes internacionales parciales, creados *ex profeso* y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales” (p.499). Ambas definiciones reducen el término a arreglos, órdenes, reglas o acuerdos explícitos entre partes en un tema específico de la agenda mundial.

Además de las definiciones anteriores, los regímenes internacionales son también ámbitos de cooperación internacional, espacios de concertación para promover acciones en torno a un tema en común. “Una de las funciones más importantes de los regímenes internacionales es facilitar la concreción de acuerdos específicos de cooperación entre los gobiernos” (Keohane, 1984, p.182). Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, en este sentido, poseen normas explícitas que guían las acciones de los Estados hacia un camino más o menos similar, surgidos a través del diseño consiente de sus participantes, con principios y valores reconocidos, así como formas deseables y aceptables de comportamiento internacional en materia de gestión del riesgo de desastres. Una interpretación de la formación de los regímenes internacionales y sus características puede ayudar a comprender, de mejor forma, cómo funciona y se ejerce la cooperación internacional. “La teoría de los regímenes busca ser mucha más selectiva y derivar hipótesis comprobables de los factores que explican la cooperación, bajo qué condiciones y en qué circunstancias” (Hurrell y Deal, 1992, p. 650).

Al ser una institución, los regímenes internacionales facilitan la elaboración de acuerdos específicos sobre asuntos de significación sustancial dentro del área de temas cubiertos por el

régimen. Los regímenes son valiosos para los Estados pues su inexistencia imposibilitaría concretar ciertos acuerdos mutuamente beneficiosos. “Cada Estado debe estar tan bien o aún mejor con el régimen que sin él, dada la estructura previa de las restricciones” (Keohane, 1982, p.134). Asimismo, los regímenes deben constreñir y regularizar el comportamiento de los Estados, determinar qué actividades se legitiman o se condenan, y cuándo y cómo se resuelven los conflictos (Keohane, 1982, p. 138)

Los regímenes internacionales se caracterizan, esencialmente, por los siguientes aspectos (Puchala y Hopkins, 1982; Gehring, 1994):

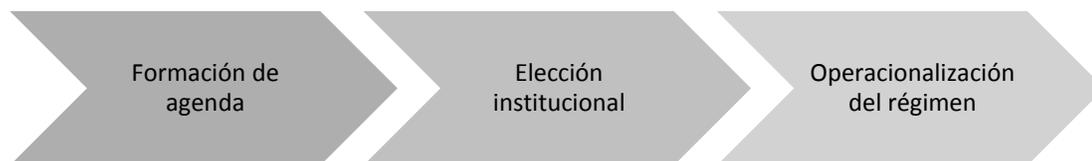
1. Los regímenes internacionales son un fenómeno de actitud. Es decir, el comportamiento de los Estados a nivel internacional se deriva en función del apego a los principios, normas, reglas y procedimientos. No obstante, los regímenes también pueden ser comprensiones, expectativas o convicciones de los participantes sobre el “comportamiento legítimo, apropiado o moral”. El análisis de los regímenes se basa en el supuesto de que la coordinación del comportamiento en el sistema internacional se logra mediante normas.
2. Los regímenes internacionales incluyen principios relacionados a los procedimientos “apropiados” para tomar decisiones.
3. Los regímenes internacionales deben incluir una caracterización específica de los principios que defiende, así como las normas que prescriben la conducta.
4. En los regímenes internacionales, los Estados son los principales miembros, sin embargo, las organizaciones internacionales, transnacionales y actores subnacionales pueden participar de forma práctica y legítima. En este caso, las normas, reglas, valores y procedimientos “despliegan su verdadero poder solo en situaciones multilaterales”
5. Los regímenes internacionales están presentes en cada área de las relaciones internacionales donde existe un comportamiento claramente modelado. Las áreas temáticas se componen de problemas agrupados por un grupo de actores y se refieren a la interacción entre estos actores con respecto a tales temas. Además, los regímenes pueden estar en una etapa formativa o transformadora, pero la evidencia de un algún comportamiento prescrito normativamente confirmaría su existencia, aunque sea tenue.
6. Las reglas, normas y procedimientos de los regímenes internacionales no necesariamente son vinculantes.

¿En qué condiciones se crean los regímenes internacionales? Así como sus características, existe una gran variedad de explicaciones por las cuales se crean y desarrollan los regímenes internacionales. Keohane (1982) menciona que la condición para que se formen los regímenes internacionales es que existan suficientes intereses complementarios o comunes, de tal forma que sea posible realizar acuerdos que beneficien a todos los miembros del régimen. Por su parte, Young (1982) observa tres categorías. Los regímenes pueden ser espontáneos, los cuales no involucran la coordinación consciente o el consentimiento explícito por parte los participantes. Los regímenes pueden ser negociados que, al contrario de los anteriores, resultan de los esfuerzos conscientes para acordar disposiciones y consentimiento explícito de los participantes. Pueden ser la consecuencia de algún evento coyuntural que propicie a la comunidad internacional a priorizar el tema en la agenda política. A su vez, los regímenes negociados pueden ser de dos formas: constitucional (implica que los participantes incidan directamente en las negociaciones pertinentes), integral (resultado de negociaciones más cuidadosas y de alta importancia). Finalmente, los regímenes pueden ser producto de la imposición de restricciones, es decir, un régimen pactado sobre la base de los límites establecidos por actores o potencias más fuertes.

Para Krasner (1982) los regímenes internacionales surgen por 1) intereses individuales egoístas, donde se está más preocupado por el comportamiento de otros solo en medida en que ese comportamiento pueda afectar los intereses de los “egoístas”; 2) por el uso del poder político, es decir, el poder usado para asegurar resultados óptimos, ya sea para el sistema internacional en su conjunto o mejorar las ventajas de actores específicos; 3), a través del reconocimiento de normas, principios, valores y confianza entre Estados; 4) mediante los usos y costumbres y la importancia de rutinizar el comportamiento de los Estados en un área en común de las relaciones internacionales; y 5) mediante el conocimiento, esto es, “la suma de información técnica y de teorías de la cual dispone de suficiente consenso en un tiempo dado entre actores interesados para servir como guía a la política designada para alcanzar una meta” (p.203).

Independientemente de las diversas causas que los originan, la formación de los regímenes internacionales sigue, al menos, tres etapas (Levy, Young y Zürn, 1995, p.14):

**Figura 2. Etapas de formación de los regímenes internacionales**



**Fuente: Elaboración propia.**

La formación de agenda abarca el surgimiento, la importancia y la prioridad de un tema en específico de la agenda política en el sistema internacional. La elección institucional, por su parte, constituye el largo proceso desde la elección del tema, hasta la construcción de las disposiciones y acuerdos del régimen. En este punto es necesario resaltar la participación e interés mostrado por parte de los Estados en la institucionalización del tema en cuestión. Por último, la operacionalización del régimen se refiere a las actividades requeridas para traspasar los acuerdos en papel en una práctica social funcional; en esta etapa resulta fundamental identificar los alcances y limitaciones acerca del funcionamiento del régimen, así como la efectividad de este en el comportamiento de los Estados que lo componen.

Cabe mencionar que los regímenes internacionales pueden cambiar con el tiempo o variar en los casos determinados en cuatro formas: fuerza (el grado de cumplimiento de los mandatos del régimen), forma organizativa (el diseño y operación del régimen), alcance (los temas y problemas cubiertas por el régimen) y modo de asignación (los mecanismos sociales para la asignación de recursos) (Haggard y Simmons, 1987, pp. 496-498).

En cuanto a la clasificación de los regímenes internacionales, Levy, Young y Zürn (1995), afirman que existen dos variables que ayudan a identificar la existencia de un régimen internacional: el grado de formalidad de las reglas, normas, principios y procedimientos y el grado en el que convergen las expectativas de los actores, es decir, la efectividad del régimen. Lo anterior resulta en cuatro nociones de regímenes internacionales (Tabla 1):

**Tabla 1. Clasificación de los regímenes internacionales**

	Convergencia de expectativas	
Formalidad	Baja	Alta
Baja	No régimen	Regímenes tácitos

Alta	Regímenes de letra muerta	Regímenes clásicos
------	---------------------------	--------------------

**Fuente: Elaboración propia con base en Levy et al. (1995).**

Los regímenes de “letra muerta” están caracterizados por la existencia de reglas explícitas que incluyen prescripciones sustantivas y de procedimiento, articuladas de forma escrita, aunque no sean vinculantes. Por su parte, los regímenes tácitos se refieren a aquellos casos en los que “las referencias regulares pero implícitas a las reglas informales son comunes junto con el comportamiento que es consistente con algunas reglas inferidas independientemente”. Los autores mencionan como ejemplo de este último al equilibrio del sistema de poder en Europa durante el siglo XIX o el sistema de esferas de influencia entre las superpotencias después de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, los regímenes clásicos constituyen la forma más coherente según su definición, en el cual el comportamiento de los Estados está definido a partir de las reglas establecidas. Finalmente, cuando no existe un mínimo grado de formalidad y convergencia de expectativas no se puede hablar de un régimen internacional.

Bajo esa misma lógica de formalidad-efectividad, los regímenes internacionales pueden ser de tipo declarativo, cuando los Estados no guardan obligación o compromiso más allá de una mera declaración formal; de tipo “promocional”, cuando los Estados brindan recursos humanos, operacionales o financieros para promover la cooperación internacional en un área en común; de “aplicación efectiva” cuando existen incentivos para el cumplimiento de compromisos sin necesidad de control jurisdiccional; de “imposición” cuando existen controles políticos o jurídicos con capacidad de sanción; y de “integración” basado en el principio de soberanía compartida e instancias supranacionales (Aldecoa y Cornago, 1998, pp.66-67).

Por otro lado, para Puchala y Hopkins (1982) sugieren cuatro criterios para identificar a los regímenes internacionales.

- 1) Por su actividad y miembros que incluye, los cuales pueden ser específicos, de un solo tema o área, difusos o de múltiples temas.
- 2) Los regímenes pueden ser formales (legislados por una organización internacional o monitoreado por una burocracia internacional) e informales (se crean y mantienen mediante el consenso de objetivos entre los participantes, con interés propio mutuo y monitoreados mutuamente)
- 3) A su vez, los regímenes internacionales cambian sustantivamente en dos formas: mediante el cambio evolutivo y el cambio revolucionario. El primero implica un

cambio en las normas de procedimiento del régimen sin cambios importantes en la distribución del poder entre los participantes. El segundo, por su parte, significa un cambio en la distribución del poder que anula las normas de procedimiento para cambiar los principios dentro del régimen.

- 4) Todos los regímenes internacionales son parciales, es decir, establecen una jerarquía de valores y ventajas en favor de unos cuantos miembros. Identificar el grado de parcialidad permite hacer una diferencia considerable en la durabilidad, eficacia y modo de transformación de un régimen.

Uno de los aspectos más relevantes en la interpretación de los regímenes internacionales tiene que ver con la efectividad de estos. ¿En qué condiciones específicas serán eficientes los regímenes internacionales? ¿Por qué deberían los gobiernos establecer regímenes internacionales y cuánto estarían dispuestos a contribuir para mantenerlos? ¿Cómo se puede argumentar que las instituciones (en este caso los regímenes internacionales) realmente importan? Resulta difícil medir propiamente los efectos o consecuencias directas de los regímenes en la conducta interna y externa de los Estados, especialmente cuando existen diversos factores que influyen en la modificación de su comportamiento.

De acuerdo con Levy, Young y Zürn (1995), la efectividad de los regímenes internacionales posee diferentes aproximaciones. Por un lado, una definición legal de efectividad sostiene que el éxito de los regímenes internacionales depende del grado en que los conflictos se regulan mediante el estado de derecho y el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Es decir, hasta qué punto las disposiciones y reglas acordadas en los regímenes han sido adoptadas e implementadas por los Estados. Por otro lado, una definición más práctica arguye que el éxito de los regímenes se centra en “objetivos bien definidos y se pregunta qué ajustes políticos serán efectivos para alcanzarlos”. Por último, una definición política se centra en el cambio de comportamiento de los actores involucrados y sus patrones de interacción. Esta última aproximación se base estrictamente en hechos empíricos y permite cuestionarse acerca de la influencia del régimen internacional, en virtud del mejoramiento económico, político e institucional de los miembros del régimen.

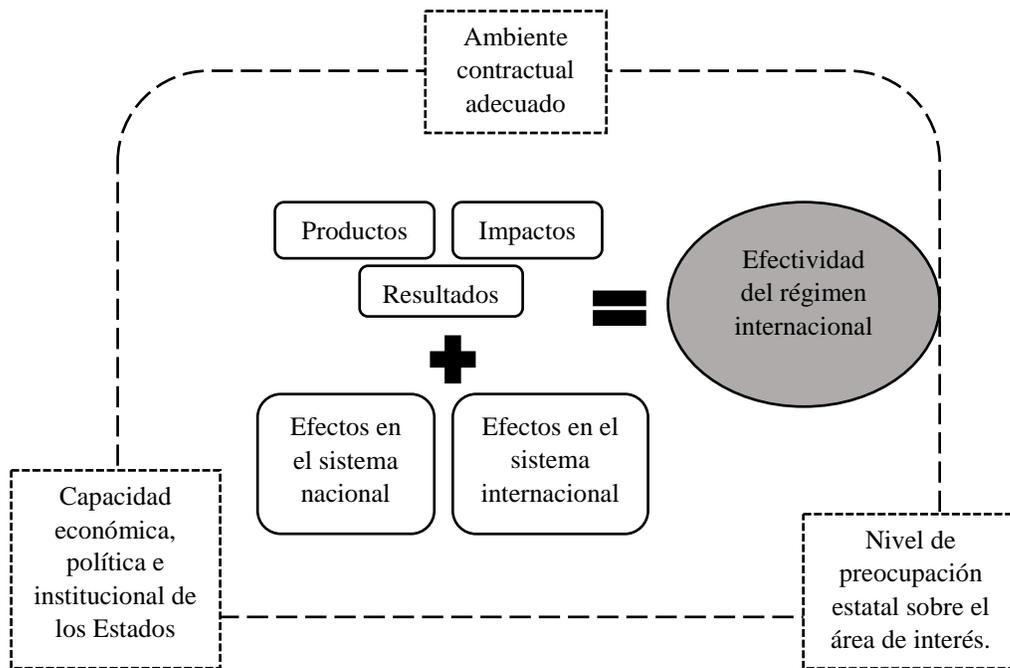
Levy, Haas y Keohane (1992) argumentan que la efectividad de las instituciones internacionales está sujeta a tres condiciones esenciales: a) el nivel de preocupación entre los Estados sobre un tema en particular. En este sentido, las instituciones deben facilitar la

vinculación de intereses entre los Estados, crear y expandir conocimiento científico del tema, y permitir a los Estados débiles o grupos de Estados colocar temas de la agenda internacional, de forma tal que no puedan ser ignoradas; b) un entorno contractual adecuado, a través de foros de negociación y formas de extender la información para el mantenimiento y alcance de los acuerdos, así como el monitoreo y verificación de las estrategias planteadas; y c) la construcción suficiente de capacidad política, económica y administrativa por parte de los gobiernos nacionales, mediante la transferencia de asistencia técnica y recursos financieros.

Asimismo, para estos autores, es necesario identificar los mecanismos a través del cual una institución internacional espera ser efectiva y observar si tales mecanismos son o no funcionales. Básicamente proponen estudiar el problema en cuestión, sus causas y sus posibles soluciones dentro de un área determinada; identificar y describir los esfuerzos por atender tal problema (formulación de una política internacional o nacional); y finalmente precisar el rol de la institución internacional (el régimen) en los resultados anteriores (Zurn, 1998, p. 639).

Por otra parte, Young (2002) establece que para identificar la efectividad de los regímenes internacionales es necesario distinguir entre productos, resultados e impactos (*outputs, outcomes, impacts*) (p.74). Los primeros son aquellos que abarcan procedimientos y arreglos necesarios para transformar un acuerdo de “papel” en un régimen funcional. Entre estos productos se encuentran la ratificación de acuerdos internacionales, la promulgación de reglas o normas apropiadas, o la creación de organizaciones relevantes. Los resultados, por su parte, se refieren a las consecuencias de comportamiento fruto de la creación y operacionalización del régimen. En este caso, el cumplimiento y la adopción de las reglas y normas planteadas pueden considerarse como resultados del régimen. Finalmente, los impactos se refieren a la resolución o cambio sustancial en la situación del problema por el cual fue diseñado el régimen, adhiriéndose estrictamente a su objetivo principal. En este punto cabe resaltar que los efectos pueden ser tanto positivos como negativos.

**Figura 3. La efectividad de los Regímenes Internacionales**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Levy, Haas y Keohane (1992), Young (2004) y Gehring (2004).

De acuerdo con Young (2004), esta última perspectiva (*outputs, outcomes, impacts*) se le llama efectividad “simple”, pues busca conocer las consecuencias de los regímenes internacionales dentro de los límites de su área de interés. Sin embargo, los regímenes también producen consecuencias cuyos efectos se presentan más allá de sus propias áreas problemáticas. Por tanto, estas consecuencias más amplias (y más complejas que las anteriores), pueden abarcar una gama extensa de efectos diversos en distintas áreas. En este sentido, Gehring (2004) y Young (2004) identifican, al menos, otras áreas de posibles efectos de los regímenes: a) sistema político nacional, esto es, la influencia del régimen en la estructura política, económica y social de un país, mediante los distintos mecanismos de cooperación internacional, productos del establecimiento del régimen; y b) sistema internacional, es decir, el efecto de los regímenes sobre el derecho internacional, la proliferación de actores y organizaciones no estatales, el surgimiento de comunidades científicas, o un cambio general en la forma en que se llevan a cabo las relaciones internacionales. Entre más trascienda el tema a otras áreas, más interdependientes serán; c) otras áreas temáticas, es decir, un efecto más allá de sus límites y; d) otros regímenes internacionales, que se refiere a la interacción entre diversos regímenes, por ejemplo, entre el de cambio climático y la gestión del riesgo de desastres. Las últimas dos áreas, para efecto del

análisis posterior, se integran al inciso b), pues se considera que son efectos que impactan en la dinámica del sistema internacional.

La figura 3 representa el modelo teórico para la presente investigación y agrupa las tres perspectivas sobre la efectividad del régimen internacional. El exterior de la figura, que corresponde al de Levy et al. (1992), fueron considerados como factores y condiciones externas que definen la efectividad de un régimen, los cuales no son el resultado de la dinámica propia del régimen, sino las pautas que dan paso a su formación y posterior efectividad. En contraste, las otras dos perspectivas restantes fueron consideradas como elementos que son generados por la misma dinámica del régimen internacional, pues permite identificar sus resultados y efectos al interior de la región o los Estados. La relación entre estas perspectivas ofrece un mejor panorama sobre los elementos internos y externos que determinan el alcance del régimen internacional.

De esta forma, los efectos de los regímenes internacionales en la estructura interna y externa de los Estados, así como en la naturaleza del tema que aborde, resulta un desafío interesante, especialmente cuando de lo anterior depende la trascendencia y vigencia de los regímenes en las relaciones internacionales. En el caso concreto de la gestión del riesgo de desastres, existen diversas fuerzas que pueden potenciar la efectividad (positiva o negativa) del régimen sobre los mecanismos de cooperación y el comportamiento de los Estados miembros de la CARICOM.

### **1.3. La evolución del régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres.**

Ahora bien, con base en lo planteado, es necesario abordar el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres mediante las categorías que brinda el aparato teórico, con el objetivo de explicar su construcción y evolución de sus principales conceptos.

Como se argumentó, el neoinstitucionalismo sostiene que la cooperación internacional entre Estados en un tema particular es posible mediante el proceso institucionalización de las relaciones internacionales. El establecimiento de instituciones internacionales, en sus distintas formas, permite convertir un problema específico de la agenda mundial en preocupación e interés

común y, a partir de ello, diseñar estrategias específicas y ejecutar acciones contundentes para su resolución.

En el caso de los regímenes internacionales, estos tienen la función de promover la cooperación internacional, a través de la convergencia de intereses y la instauración de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que guíen la acción conjunta de los Estados en un área determinada. Así también, la mayoría de los regímenes internacionales son resultado de la negociación y el diseño consciente de quienes forman parte de él, como consecuencia de la necesidad de actuar frente a un problema de carácter mundial o producto de un evento que haya marcado al sistema internacional.

Los desastres actualmente constituyen un tema sumamente relevante para la comunidad internacional, toda vez que las pérdidas económicas relacionadas con ellos (terremotos, tsunamis, ciclones e inundaciones) ascienden, en promedio, a entre 250,000 y 300,000 millones de dólares al año, con pérdidas humanas estimadas en 1.6 millones de personas entre 1990 y 2015 (ONU, 2015, p.44). Los desastres relacionados con los fenómenos naturales siempre han existido, sin embargo, la forma en la cual se perciben y conceptualizan ha cambiado significativamente, debido al interés por parte de las ciencias sociales de ahondar en el tema, generando un enfoque más amplio e integral sobre las causas de su origen. La evolución de los desastres como concepto, así como otros que lo definen, ha ido de la mano con el proceso de institucionalización del problema y, por lo tanto, de la construcción del régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres. Para explicar lo anterior es necesario recurrir a las etapas de formación de los regímenes.

La primera etapa, formación de agenda, se ubica en la década de los 60, 70 y 80 del siglo pasado, con los primeros esfuerzos de la comunidad internacional por generar medidas de respuesta contra desastres originados en diferentes partes del mundo, como Asia y el Caribe, en los cuales existieron graves pérdidas humanas. En 1971 se creó la Oficina de Ayuda de Desastres de las Naciones Unidas (UNDRO, por sus siglas en inglés) y con él, una incipiente internacionalización del tema de los desastres en la agenda mundial (EIRD, 2018). Hacia finales de los 70 y a lo largo de los 80, la Asamblea General hizo hincapié, por primera vez, en la necesidad de la cooperación internacional y técnica como mecanismos que ayudaran a la prevención y preparación, a nivel regional y local, de los desastres. Para 1987, se decide asignar

el decenio de 1990 como una década dedicada al fomento de la cooperación en materia de reducción de desastres (EIRD, 2018).

Cabe resaltar que, durante esta etapa, la comprensión de los desastres radicaba en que estos eran causados simplemente por eventos naturales externos, al grado de categorizar a los desastres como “normales”. Así también existían enfoques predominantes que no abordaban cómo el entorno social, en sí mismo, crea las condiciones de riesgo en las personas. Uno de ellos era el enfoque “fiscalista”, el cual argumentaba que la magnitud y fuerza de la naturaleza determinaba la dimensión de los desastres; otro enfoque sostenía que la interacción entre el ser humano y su entorno ambiental era errónea y por tanto conducían a errores trágicos (Wisner, Blaikie, Cannon y Davis, 2003, p. 10).

La segunda etapa, la elección institucional, corresponde a las acciones de la comunidad internacional de llevar el tema de los desastres al terreno de las instituciones. En 1989, por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se proclamó la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), en el que la comunidad internacional enfocó sus esfuerzos en concertar estrategias y políticas internacionales en torno a los desastres. Producto de estos esfuerzos fue la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales en Yokohama, Japón (1994), en el que se trató el tema en cuestión y se adoptó la Estrategia Yokohama y su Plan de Acción, el cual enfatizaba en la prevención, mitigación y preparación para reducir el riesgo de desastres (EIRD, 2018). Es necesario mencionar que la DIRDN se da en el contexto de la Cumbre de Río de 1992 sobre Medio Ambiente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, instrumentos internacionales que sirvieron para aumentar la información técnica en torno al medio ambiente, en el que, evidentemente, se enmarcan los desastres.

Así también, durante esta etapa la Asamblea General adoptó la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y se estableció la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) en 1999, principal institución encargada de observar estrictamente la EIRD y coordinar las oficinas regionales. Durante la Cumbre Mundial de Johannesburgo en 2002 se formularon una serie de objetivos para la EIRD en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), con la intención de integrar plenamente la gestión del riesgo en las políticas y los procesos de desarrollo (EIRD, 2018).

Durante esta etapa, la comprensión de los desastres tuvo un giro muy importante. La Estrategia de Yokohama y la adopción de la EIRD representó un mayor énfasis en las condiciones socioeconómicas en el análisis del riesgo desastres y como componente básico del desarrollo sostenible, esto como resultado, esencialmente, del contexto de compromisos internacionales en torno a la sostenibilidad, pobreza y medio ambiente. Asimismo, la creciente incidencia de las ciencias sociales contribuyó a la conceptualización, desde una óptica social, de los desastres y con ello arrebatar la exclusividad a las ciencias de la tierra para abordar el tema (Revet, 2011, p. 543). En este sentido, los desastres no son solo producto de un evento natural, sino que son resultado de una combinación con entornos políticos, económicos y sociales en el que distintos grupos de personas se encuentran inmersos.

Una definición de desastre desde esta perspectiva es la que ofrece Allan Lavell (1993):  
[...] una ocasión de crisis o estrés social, observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos sociales que existen al interior de la sociedad (p.147).

Un concepto de enorme trascendencia para comprender lo anterior fue el de vulnerabilidad, definido como

[...] las características de una persona o grupo y su situación que influyen en su capacidad para anticipar, enfrentar, resistir y recuperarse del impacto de un peligro natural (un evento o proceso natural extremo). Implica una combinación de factores que determinan el grado en que la vida, el sustento, la propiedad y otros activos corren peligro por un evento discreto e identificable (o serie o "cascada" de tales eventos) en la naturaleza y en la sociedad (Wisner *et al*, 2003, p. 11).

Al definir la vulnerabilidad a partir de elementos socioeconómicos, culturales y de acceso político no solo permitió construir una comprensión más integral y unificado de los desastres, sino que constituyó el puente, anteriormente invisible, entre la pobreza, los desastres y la sostenibilidad.

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el riesgo de desastres está compuesto de la siguiente manera:

$$R = A \times E \times V$$

*A* representa “amenaza”, definida como la aparición futura de eventos físicos o inducidos por el hombre que pueden tener efectos adversos sobre sistemas vulnerables y expuestos (individuos, comunidades, Estados, etc.). Por su parte, *E* representa “exposición”, la cual se refiere al inventario de elementos en un sistema determinado en la cual pueden ocurrir eventos peligrosos. Finalmente, *V* representa “vulnerabilidad”, entendida como la propensión de un sistema de sufrir efectos adversos cuando se ven afectados por eventos de riesgo (IPCC, 2012, p.512).

Finalmente, la tercera etapa en la construcción del régimen corresponde a su operacionalización. Con el interés de la comunidad internacional en la EIRD y el fin de la Estrategia de Yokohama hacia 2004, era necesario replantearse las acciones realizadas y analizar los resultados del DIRDN. La Conferencia de Kobé en 2005, en la cual se aprobó el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), significó una nueva visión en la gestión del riesgo de desastres, con estrategias y acciones más concretas y considerando, evidentemente, los nuevos desafíos originados de Yokohama, tales como el establecimiento de marcos institucionales, la identificación y evaluación de los riesgos, la gestión de conocimientos, la reducción de factores de riesgo subyacentes y la preparación y recuperación efectivas (UNISDR, 2005, p. 3).

A pesar de que existió un esfuerzo considerable por fortalecer la gestión del riesgo a nivel internacional, regional y nacional, así como la enorme promoción de la cooperación internacional con la creación de la Plataforma Mundial para la Reducción de Riesgo de Desastres, no se produjeron grandes avances en la reducción de pérdidas humanas, económicas y los factores subyacentes que determinan y aumentan la vulnerabilidad de los países. Por ello, hacia 2015 con el fin de mejorar los mecanismos de implementación del Marco de Hyogo, se adoptó en 2015 el “Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030”, aumentando el periodo a quince años. Tanto el Marco de Acción de Hyogo, como el de Sendai serán abordados con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

En esta etapa, aún en funcionamiento, el incremento de información técnica en materia de desastres no ha cesado. La concepción de los desastres se encuentra en su versión más sofisticada, multisectorial y transversal. La suma de diversos elementos como adaptación,

resiliencia, mitigación y preparación, han contribuido a la creación de un enfoque integral y unificado de la gestión del riesgo. Muestra de ello son los esfuerzos de la ISDR por consolidar un lenguaje único en torno a los desastres con el documento “Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres” publicado en 2009 y producto de trabajos anteriores por parte de la UNISDR.

De esta forma, la reducción del riesgo de desastres se entiende como

El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos (UNISDR, 2009, p.27).

Por su parte, la gestión del riesgo de desastres se refiere al

[...] proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre (UNISDR, 2009, p. 19).

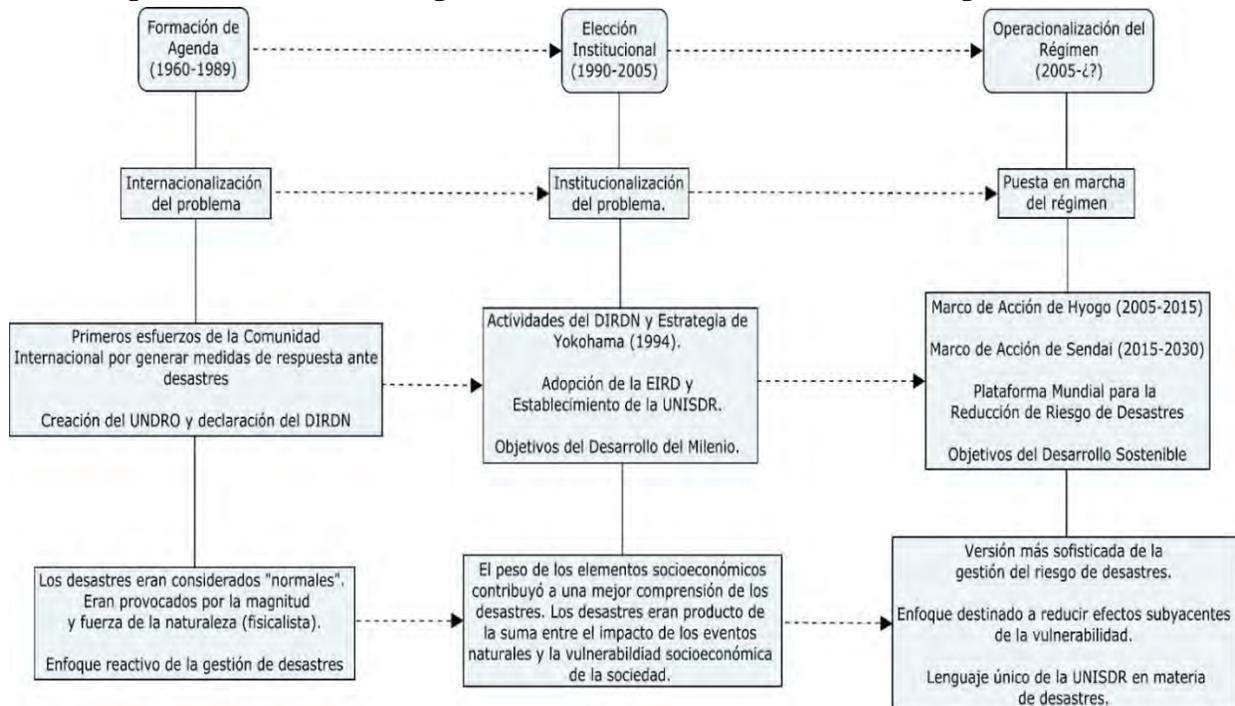
Finalmente, otro término sumamente importante y que ha ocupado un lugar cada vez más relevante en el análisis de los desastres es el de resiliencia, entendido como:

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas (UNISDR, 2009, p. 28).

Estas definiciones, en su mayoría, están presentes en gran parte de los documentos regionales y nacionales en materia de gestión del riesgo de desastres. Con esto, la gestión del riesgo pasaba de un enfoque reactivo, a uno totalmente destinado a reducir/eliminar los factores subyacentes que producen la vulnerabilidad, así como sistematizar las acciones durante las etapas de pre-desastres, respuesta frente al desastre y el post- desastre (Baas, Ramasamy, de Pryck y

Battista, 2009, p. 9). Asimismo, la gestión del riesgo de desastres ha alcanzado un nivel prioritario en las políticas internacionales en materia de medio ambiente, así como a nivel regional y nacional. Específicamente, la gestión del riesgo ha sido relevante en las regiones como el Caribe, Asia Pacífico y África, en las cuales existe una mayor cantidad de países subdesarrollados en condición de vulnerabilidad.

**Figura 4. Evolución del Régimen Internacional de la Gestión del Riesgo de Desastres**



**Fuente: Elaboración propia.**

Con explicado anteriormente, es posible mencionar lo siguiente. El régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres, esencialmente, está fundamentado en las normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisiones enmarcadas en los Marcos de Acción de Hyogo (2005-2015) y Sendai (2015-2030), ya que guían, mas no de forma vinculante, el comportamiento internacional en torno a los desastres. La importancia de los desastres a nivel mundial radica especialmente en ser un elemento más de la amplia dimensión del desarrollo sostenible, por ello estos espacios de cooperación internacional permiten la participación de organizaciones internacionales y regionales, así como de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales de distintos ámbitos de las relaciones internacionales. La institucionalización del problema está actualmente en su fase de especificidad, sin alcanzar propiamente una

autonomía que ejerza obligaciones o sancione a los Estados que no se adhieran a las reglas que propone.

Sin embargo, un elemento realmente importante para explicar la evolución del régimen en cuestión es la cantidad de información técnica y especializada en torno a los desastres. Precisamente, Krasner argumentaba que “la suma de información técnica y de teorías de la cual dispone de suficiente consenso en un tiempo dado entre actores interesados para servir como guía a la política designada para alcanzar una meta” es un factor que coadyuva a la creación de un régimen. Esto permitió que, tanto las organizaciones internacionales como los Estados, tuvieran a su disposición la suficiente información para convenir compromisos internacionales trascendentales. En este sentido, la gestión de desastres pasaba a ser un enfoque sistematizado de prevención, respuesta y recuperación, con estricta consideración de elementos socioeconómicos.

Ahora bien, con toda la información hasta aquí discutida, para completar el modelo de análisis propuesto y cómo se aplica en la CARICOM y la gestión de riesgo de desastres, se debe entonces conocer qué se necesita en cada punto que nos marca el modelo. Para los elementos exteriores de la figura se toma en cuenta las características socioeconómicas de los Estados miembros, así como el andamiaje internacional en la materia, los cuales serán obtenidos de las principales bases de datos, como lo son la CEPAL y el Banco de México y la información disponible en los Marcos de Acción. Para los elementos interiores de la figura, se toma en cuenta el análisis de los impactos y efectos del régimen internacional concretamente en los Estados de la CARICOM, lo cual será obtenido de los reportes realizados a la UNISDR, así como de las instituciones nacionales de cada Estado. Con esto, se busca que el modelo permita analizar la efectividad del régimen, conocer los avances de los Estados en la materia y los retos que les esperan tanto a nivel región como nacional a los Estados.

## **CAPÍTULO 2. LOS DESASTRES EN LA CARICOM Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

El objetivo de este capítulo es describir el régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres. Para ello, el capítulo está dividido en dos apartados. El primero de ellos subraya las características socioeconómicas de los países de la CARICOM y su situación en torno al cambio climático y los desastres. El segundo aborda la descripción del Marco de Hyogo (2005-2015) y el Marco de Sendai (2015-2030), como los ejes medulares que sustentan el régimen internacional.

### **2.1. El Caribe de la CARICOM: contexto socioeconómico**

Definir el Caribe como una región única parece una tarea muy complicada, debido a las múltiples diferencias culturales y sociales que distinguen a cada uno de los países que conforman este espacio geográfico. Por ejemplo, Gaztambide (1996) distingue cuatro tendencias por las cuales se ha agrupado la comprensión del Caribe: a) Caribe insular o etno-histórico; b) el Caribe geopolítico; c) Gran Caribe (cuenca); y d) Caribe cultural o Afro-América-Central. Por su parte Juan Bosch (2009), desde una perspectiva geopolítica, considera al Caribe como *frontera imperial*, es decir, el espacio que por más de cinco siglos constituyó el centro de disputas entre las principales potencias del mundo. Por otro lado, Norman Girvan (1999), aborda el análisis del Caribe desde el punto de vista sociohistórico (Caribe Insular), geográfico (Gran Caribe), cultural (plantaciones, identidad, idioma) y de pertenencia a un organismo regional (CARICOM, OECO<sup>7</sup>, AEC<sup>8</sup>).

Estas distinciones resultan útiles, ya que permiten emplear el término Caribe con mayor precisión en ejercicios analíticos o descriptivos. Por ello, la presente tesis aborda el Caribe desde

---

<sup>7</sup> Organización de Estados del Caribe Oriental.

<sup>8</sup> Asociación de Estados del Caribe.

el punto de vista organizacional, esto es, a partir de la CARICOM y sus países miembros, por lo que resulta importante repasar brevemente las características de esta organización.

La CARICOM es una organización regional creada durante la década de los 70, influida por el contexto de los procesos de descolonización de la gran mayoría de los países de África, Asia y el Caribe. La Comunidad tiene su antecedente en la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) (1965), creada con el objetivo de construir una zona de libre comercio e incentivar la integración regional entre los países de reciente creación del Caribe. Posteriormente, en 1973, con el Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago), firmado por Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, se constituyó la CARICOM, bajo cuatro ejes principales: la integración económica, la coordinación de la política exterior, el desarrollo humano y social y la seguridad. En el 2002, el Tratado de Chaguaramas se sometió a una revisión por parte del Consejo de Jefes de Gobierno, con el fin de establecer, de forma gradual, un mercado único y una economía conjunta entre sus miembros, así como reestructurar gran parte de sus órganos e instituciones (CARICOM, 2002, p. 1).

Para lograr la consecución de sus objetivos trazados, la CARICOM ha creado instituciones de carácter regional y multisectorial, con el fin de atender los principales problemas del subdesarrollo de los países miembros e incentivar la toma de decisiones en conjunto. En el caso del medio ambiente, la CARICOM posee cuatro instituciones dedicadas a esta área de trabajo: el Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC, por sus siglas en inglés), la Agencia para la Gestión de Emergencias en Desastres del Caribe (CDEMA, por sus siglas en inglés), el Instituto de Meteorología e Hidrología del Caribe (CIHM, por sus siglas en inglés) y la Organización Meteorológica del Caribe (CMO, por sus siglas en inglés) (CARICOM, junio 2017).

Actualmente, la Comunidad agrupa a veinte miembros de la región del Caribe: catorce Estados<sup>9</sup> y un territorio de ultramar y cinco miembros asociados<sup>10</sup>, estos últimos territorios de ultramar de Gran Bretaña. La CARICOM constituye el principal organismo de cooperación e integración del Caribe, extendiéndose a la mayoría de los Estados nacionales y territorios de ultramar de la región, con excepción de los departamentos de ultramar de Francia (Guadalupe,

---

<sup>9</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat (Territorio de ultramar de Gran Bretaña), Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

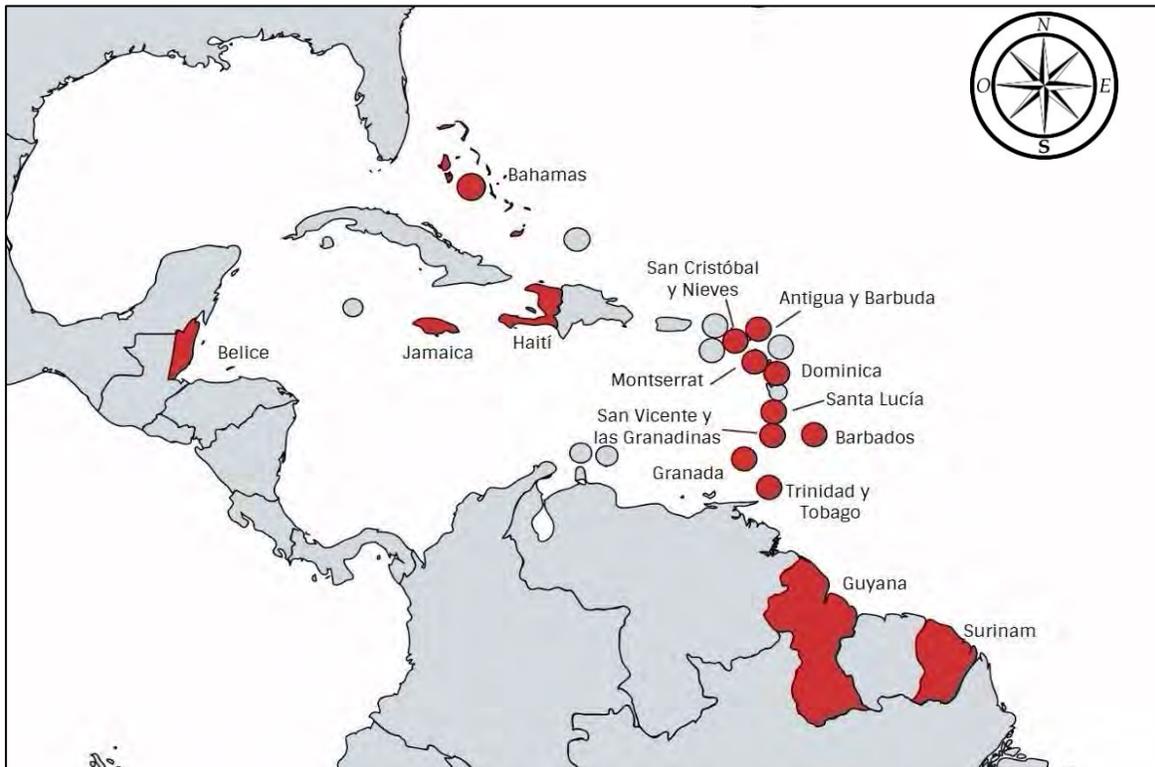
<sup>10</sup> Anguila (GB), Bermuda (GB), Islas Vírgenes Británicas (GB), Islas Caimán (GB) e Islas Turcas y Caicos (GB).

Martinica y Guyana Francesa) y los Estados no independientes del Reino de los Países Bajos (Aruba, Curazao y San Martín). Cabe destacar que la gran mayoría de los estados que conforman la CARICOM obtuvieron su independencia de Gran Bretaña, o son territorio de ultramar, condición que tiene una enorme incidencia en los procesos de cooperación de la región.

En el caso de la geografía de la región, con excepción de Belice, Guyana y Surinam, los países de la CARICOM se componen de pequeñas islas y cayos de baja altitud (Bahamas, las Granadinas, Barbuda), volcánicas con interiores montañosos y costas muy cortas (San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente, Dominica, Granada y Montserrat), o con topografías que combinan interiores montañosos y llanuras costeras limitadas (Antigua, Barbados, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago). Estas condiciones en las mayorías de los países de la región restringen la disponibilidad de tierra e impulsa el uso de las áreas costeras (Taylor et al, 2012, p. 172).

De igual manera, la región posee una valiosa diversidad biológica y marina que consiste en extensas áreas de costa, arrecifes de coral, manglares y arrecifes de coral, los cuales, a su vez, proporcionan servicios ecológicos importantes. El Mar Caribe alberga cerca de 60 especies de coral y cerca de 1, 500 especies de peces, los cuales cerca de un cuarto son endémicos. La vinculación de estos elementos no solo aumenta la riqueza ecológica de la región, sino también son componentes importantes en sectores como la pesca y el turismo (Heileman, 2007, p. 4).

**Figura 5. Países miembros de la CARICOM**



**Fuente: Elaboración propia con base en información de la CARICOM.**

Debido precisamente a sus características geográficas, políticas, económicas y sociales, los Estados miembros de la CARICOM se enmarcan en la categoría de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)<sup>11</sup>, un grupo de países que se definen a partir, esencialmente, de su pequeña base territorial y su condición insular<sup>12</sup>. Tal agrupación se extiende hasta los países del Océano Atlántico, Pacífico e Índico, en África Occidental, Mar del Sur de China y el Caribe. En el caso del Caribe, los países de la región se caracterizan por los siguientes aspectos (UNEP, 2008; Colley, Hawroth, Firth, 2011):

- 1) Enorme dependencia de actividades como la agricultura, silvicultura, pesca, turismo e incipiente industria ligera.

<sup>11</sup> Desde 1994, esta agrupación se ha reunido alrededor de tres conferencias principales, teniendo como resultado: la Declaración de Barbados (1994), la Estrategia de Mauricio (2005) y la Trayectoria Samoa (2014), cada una de las cuales ha abordado los principales retos y obstáculos del desarrollo sostenible en los PEID. Además, las condiciones que definen a esta agrupación han sido también objeto prioritario en la mayoría de los acuerdos internacionales para el desarrollo sostenible, tales como los Objetivos del Desarrollo Sostenible o el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

<sup>12</sup> Belice, Guyana y Surinam son territorios continentales, sin embargo, debido a su cercanía e interacción con la región del Caribe, así como sus características de vulnerabilidad, las Naciones Unidas los enmarcan en esta categoría

- 2) Alto endeudamiento externo, superior en algunos casos de más del 100% del PIB.
- 3) Vulnerabilidad económica frente a choques externos, tales como crisis o cambios en el comercio internacional.
- 4) Generación insuficiente de economías a escala.
- 5) Altos costos de transporte y comunicación, así como de energía, que reducen la competitividad de los precios de sus productos.
- 6) Alto contenido de importación, especialmente de importaciones estratégicas como alimentos y combustibles.
- 7) Altos niveles de emigración de personal calificado.
- 8) Extrema vulnerabilidad ante eventos naturales
- 9) Escasos recursos de tierras fértiles
- 10) Gran extensión de territorio costero. El 60 % de la población y el 70 % de la actividad económica se concentra en la línea costera de los países.

En tabla 2 se observan los principales indicadores socioeconómicos de los Estados de la CARICOM. Por un lado, los territorios continentales de Belice, Guyana y Surinam poseen una extensión territorial muy por encima de los demás, mientras que Haití es el país insular con más territorio por km<sup>2</sup>. En el caso de las costas, Bahamas, Jamaica y Haití rebasan los 1000 km<sup>2</sup>, mientras que los países restantes poseen costas por debajo de los 500 km<sup>2</sup>. De igual manera, el PIB per cápita de la región es de 9066.75 dólares, menor a la media mundial de 10,181 dólares. Sin embargo, países como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, San Cristóbal y Nieves y Trinidad y Tobago superan los 13,000 dólares PIB per cápita, mientras que el resto se encuentra bajo la media regional, con el caso especial de Haití que posee uno de los PIB per cápita más bajos del mundo. Se aprecia también que existe una relativa dependencia al sector turístico, al representar gran parte del porcentaje de las exportaciones de los países miembros. Para los países de Belice, Jamaica, Surinam, Haití, Dominica y San Vicente y las Granadinas, el sector agrícola representa una fuente de ingresos significativo, toda vez que es una de las áreas con mayor fuerza laboral.

**Tabla 2. Indicadores seleccionados para los miembros de la CARICOM, 2015**

País	Extensión territorial (km2)	Extensión de costas (km2)	Población	PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (posición)	Agricultura (% del PIB)**	Pobreza (% de la población)	Turismo (% de las exportaciones)	Deuda (% del PIB)
Antigua y Barbuda	440	153	91918	\$13,714.70	Alto (62)	1.9	-	59.3%*	99.1
Bahamas	13880	3542	388019	\$22,817.20	Alto (58)	-	9.3% (2010)	73.4 %	64.4
Barbados	430	97	284215	\$15,429.30	Alto (54)	-	-	42.8%*	140.4
Belice	22, 966	386	357, 287	\$4,878.7	Alto (103)	10.9	41% (2013)	36%	81.9
Dominica	750	148	72680	\$7,116.40	Alto (96)	16	29% (2009)	60.7%*	85.5
Granada	340	121	106825	\$9,212.00	Alto (79)	7.3	38% (2008)	57.%*	94.3
Guyana	214, 969	459	767,085	\$4, 127.4	Medio (127)	-	35% (2006)	5%	48.6
Haití	27, 750	1771	10, 711, 067	\$818.3	Bajo (163)	18.5	58.5% (2012)	34.8%	30.1
Jamaica	10, 991	1022	2,793,335.0	\$5105.8	Alto (94)	7.9	16.5% (2009)	55.3 %	124.8
Montserrat	102	40	5267	-	-	-	-	-	-
San Cristóbal y Nieves	260	135	55572	\$15,771.90	Alto (74)	1.1	-	39.8%	70.7
San Vicente y las Granadinas	390	84	109462	\$6,739.20	Alto (99)	7.8	-	47.4%*	-
Santa Lucía	620	158	184999	\$7,735.90	Alto (92)	3.3	-	57.6%	77
Surinam	163, 820	386	542,975	\$9485.3	Alto (97)	9.9	72 % (2002)	5.4%	43.5
Trinidad y Tobago	5130	362	1360088	\$17,321.90	Alto (65)	0.6	20% (2014)	-	52.1

\*2013

\*\*De acuerdo con los datos del Banco Mundial, la agricultura engloba pesca, silvicultura y caza.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Mundial, ([http://datos.bancomundial.org/?name\\_desc=false](http://datos.bancomundial.org/?name_desc=false)); The World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>) y Caribbean Development Bank (2016)

Cabe destacar que según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>13</sup> del 2015, todos los países de la CARICOM, con excepción de Haití (bajo), Guyana (medio) y Montserrat (sin datos), se ubican en una categoría alta. Sin embargo, los datos resultan muy subjetivos, toda vez que

<sup>13</sup> El IDH es un índice elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la esperanza de vida al nacer, los años promedio de escolaridad y el ingreso nacional bruto per cápita.

Jamaica, Belice, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Surinam poseen, al menos, un PIB per cápita muy por debajo de la media mundial. Por otro lado, el sector salud en la región enfrenta grandes problemas institucionales para atender mortalidad materna, la propagación de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA, y las enfermedades no transmisibles como diabetes, cáncer o afecciones respiratorias crónicas, estos dos. El 70 % de las muertes se debe a estas enfermedades no transmisibles, mientras que el 8 % a las enfermedades transmisibles (Smith, 2015, p. 20). En el caso de la educación, desde la época de la independencia, cada vez existe una mayor inversión por parte de los países en este sector (se compara con el promedio de la OCDE<sup>14</sup>), sin embargo, tal inversión no se refleja en el desarrollo de habilidades cognitivas y de rendimiento, necesarias para la región, sobre todo en una economía globalizada. Esto está ligado a la baja tasa de matriculación de educación superior, ya que solo el 15 % de los graduados de educación media cursan la universidad (Smith, 2015, p. 22)

La descripción anterior de los indicadores refleja un panorama general de los retos y obstáculos en diversas áreas que enfrenta la región. Sin embargo, estas características adquieren mayor relevancia cuando se sabe de los peligros y adversidades que representa el cambio climático y los desastres para los miembros de la CARICOM. Con el incremento de la concentración de gases de efecto invernadero, el aumento de los niveles del mar, así como el aumento en las temperaturas de la tierra, el tema del cambio climático en la agenda regional se convierte en una prioridad

## **2.2. La amenaza permanente: el cambio climático y los países de la CARICOM.**

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), define el cambio climático como:

---

<sup>14</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Un cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempos comparables (UNFCCC, 2017)

Esta definición parte de la idea de que el cambio climático se debe principalmente a las actividades humanas que alteran la composición del sistema climático. Por ejemplo, las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero han aumentado a partir del crecimiento económico y demográfico mostrado después de la revolución industrial del siglo XVIII (IPCC, 2014, p. 5).

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), a partir de la década de 1950, el calentamiento en el sistema climático ha incrementado de manera significativa, sin precedentes en los decenios anteriores. Esto ha provocado el calentamiento de la atmósfera y el océano, una disminución en los volúmenes de nieve y hielo y una elevación en el nivel del mar (IPCC, 2014, p. 2). El Quinto Informe de Evaluación por parte del IPCC (2014) sostiene que, de continuar en las condiciones actuales, la temperatura de la tierra para fines del siglo XXI sea superior en 1.5 °C a la del periodo entre 1850 y 1900, mientras que para el periodo de 2016-2035, en comparación con el periodo 1986-2015, esté entre 0.3 °C y 0.7 °C. Por ello, es prácticamente seguro que cada vez más se presenten, con mayor frecuencia, temperaturas más calientes y menos frías en la mayoría de las zonas continentales, y con olas de calor más duraderas (IPCC, 2014, p. 20). En el caso del nivel del mar, de acuerdo con el IPCC, es muy probable que el ritmo de elevación del nivel del mar sea mayor que el presentado durante el periodo de 1971-2010 (2.0 mm al año), con un incremento para el 2100 entre 0.52 cm y 0.98 cm, con una tasa de elevación entre 8 y 16 mm (IPCC, 2014, p. 20). Esto último se encuentra sujeto a variaciones, especialmente por los cambios que se presenten en cuanto al derretimiento de los glaciares y mantos de hielo y los aumentos en la temperatura de la tierra.

En la región de América Latina y el Caribe, el cambio climático también ha sido palpable, especialmente por su ubicación geográfica, la distribución territorial de su población, infraestructura y dependencia de recursos naturales para sobrevivir (CEPAL, 2014, p.13). En este sentido, la región se encuentra expuesta a grandes variabilidades climáticas y fenómenos meteorológicos, tales como el fenómeno de El Niño, las oscilaciones del océano atlántico y los ciclones tropicales. (Vergara, W., et al, 2014, p.21). A pesar del crecimiento económico y la

urbanización acelerada, la capacidad de adaptación de estos países no ha sido positivo. Solo en América Central y del Sur ocurrieron 613 eventos climáticos e hidrometeorológicos extremos durante el periodo 2000-2013, teniendo como resultado 13, 883 muertes, 53.8 millones de personas afectadas y pérdidas económicas valuadas en más de 52 mil millones de dólares (IPCC, 2014b, p. 1504).

Entre los principales efectos físicos provocados por el cambio climático en la región latinoamericana se encuentran (CEPAL, 2014, p.19):

- 1) Pérdida de humedad y temperatura del suelo.
- 2) Aumento del nivel y temperatura de la superficie del mar, afectando zonas costeras y marinas.
- 3) Mayor frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos en zonas costeras.
- 4) Incremento enfermedades tropicales, provocadas por el aumento de temperatura.
- 5) Reducción acelerada del tamaño de los glaciares en los Andes originada por el calentamiento.
- 6) Posible extinción paulatina de la selva tropical.
- 7) Pérdida de biodiversidad e integridad de ecosistemas.

Ahora bien, en el caso de los PEID, el informe *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability* del IPCC, en su capítulo 29 “Small Islands”, describe y analiza el impacto del cambio climático en las pequeñas islas del Océano Pacífico, Océano Índico, así como de África Occidental y del Caribe. El informe agrupa los impactos en tres categorías (IPCC, 2014b, pp. 1619-1625). La primera de ellas se refiere al impacto sobre las “costas de las islas y los sistemas biofísicos marinos”, en la cual, la elevación del nivel del mar, las inundaciones, la erosión de costas y la desaparición de arrecifes de coral son los principales problemas ocasionados por el cambio climático. La segunda categoría es el impacto sobre “la biodiversidad y los recursos hídricos”, que a su vez se subdivide en tres aspectos: 1) los cambios en ecosistemas y especies; 2) disminución de especies por el aumento de la temperatura y; 3) el aumento de especies exóticas, plagas e invasiones que atentan contra los recursos pesqueros. Finalmente, la tercera categoría corresponde a los impactos en los “sistemas humanos” de los Pequeños Estados Insulares, en la cual los daños provocados por el cambio climático se están observando en el turismo, en la salud de los asentamientos humanos, los migrantes ambientales y en las estructuras económicas que aumentan su vulnerabilidad.

Para los miembros de la CARICOM, el cambio climático supone, al menos, cuatro problemas de índole ambiental: el incremento de los niveles del mar, la presencia de temperaturas cada vez más elevadas, la acidificación del océano y los cambios en el régimen meteorológico (Taylor et al, 2012, p. 172). De acuerdo con el *Caribbean Marine Climate Change Report (2017)* de la Commonwealth Marine Economies Programme<sup>15</sup>, los impactos del cambio climático en los países del Caribe son visibles en los siguientes aspectos:

### **Ambientales:**

- Impacto en los arrecifes de coral por los efectos de las elevadas temperaturas, que conduce al blanqueamiento de corales y brote de enfermedades.
- El incremento en la intensidad de los huracanes provoca un daño físico y la pérdida considerable de corales.
- En el último cuarto de siglo, los manglares han disminuido en un 25% en todo el Caribe a causa del desarrollo y construcción de infraestructura sobre la zona costera. Esto hace más susceptible la línea costera ante los impactos del cambio climático, especialmente con la subida de los niveles del mar, que provoca una intrusión de agua salada en las reservas de agua dulce.
- Como consecuencia del blanqueamiento de corales y la acidificación del océano, existe una configuración en la distribución de especies marinas de peces y mariscos, lo que provoca peces de menor tamaño.

### **Por sector**

- El sector pesquero es uno de los más vulnerables ante los efectos del cambio climático. Como resultado de la paulatina desaparición de los arrecifes coralinos y los cambios en las corrientes oceánicas, existe una pérdida de biodiversidad y cambios en la composición de las comunidades de peces, así como la presencia de mayor sargazo y algas marinas.
- El aumento en la intensidad de los huracanes, especialmente de categoría 5, ha provocado la destrucción de asentamientos e infraestructuras en diversos estados del Caribe, como es el caso de Haití. Más de dos tercios de las playas del Caribe, cerca del 70%, se están

---

<sup>15</sup> Es un programa del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones de Gran Bretaña, dedicado a la ayuda de los PEID en el Caribe, Océano Pacífico y el Océano Índico.

erosionando a tasas de 0,25 a 9 metros por año, agravadas por el aumento del nivel del mar, las olas y las tormentas.

- El aumento de las temperaturas, el cambio de los patrones de precipitación y las intrusiones de agua salada comprometen los recursos de agua dulce<sup>16</sup>, que tiene una estrecha relación con problemas de salud pública (deshidratación, diarrea y enfermedades) y problemas de salud mental (violencia doméstica, ansiedad, estrés y depresión).
- Inundaciones, mareas de tempestad, erosión y otros peligros costeros, exacerbados por el aumento del nivel del mar y que amenazan la infraestructura vital, asentamientos e instalaciones que apoyan el sustento de la comunidad insular.
- El sector turístico<sup>17</sup> es el más afectado por los posibles efectos del cambio climático y los fenómenos meteorológicos. Este sector se ve afectado negativamente por el aumento de la frecuencia y la magnitud del blanqueamiento de los corales, las enfermedades y los huracanes.
- Debido a la reducción de precipitación, las sequías se han vuelto más frecuentes en el Caribe, lo que ha llevado a una grave escasez de agua, particularmente dada la creciente demanda de agua dentro de la industria del turismo.
- Asimismo, la escasez de agua y las sequías prolongadas afectan gravemente el sector agrícola de la región, ya que reduce los rendimientos de los cultivos y la productividad, además de la muerte prematura del ganado, y provoca un aumento de los precios de alimentos (FAO, 2016, p.9).
- Los daños y pérdidas causados por los huracanes han aumentado y los costos de reconstruir la infraestructura dañada son desproporcionadamente altos para los PEID del Caribe.

---

<sup>16</sup> La escasez de agua es también un problema evidente en la región. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), siete de los 36 Estados con mayor escasez de agua están en el Caribe<sup>16</sup>, y Barbados se encuentra entre los diez con peor situación (IPS, 20 de julio de 2017).

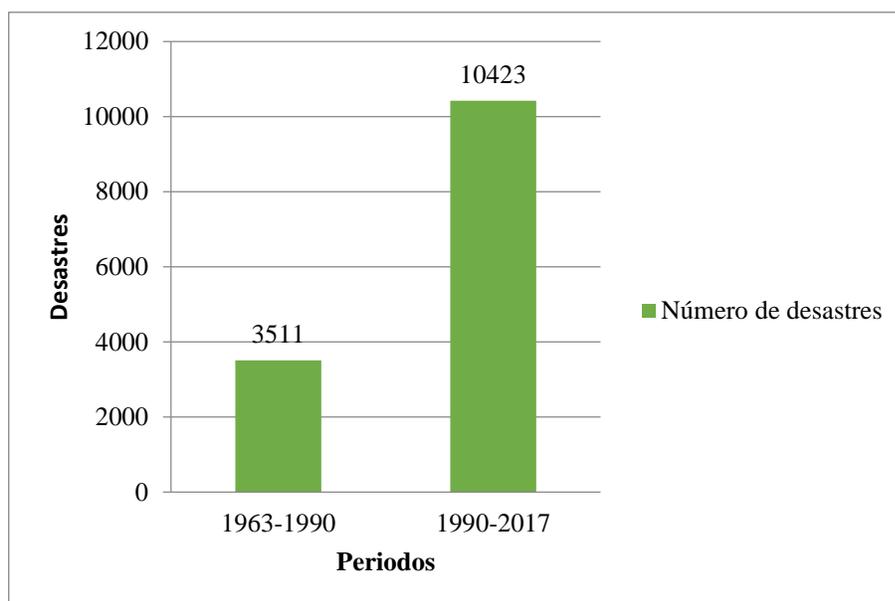
<sup>17</sup> En el caso del sector turístico, este es el principal motor de la economía y el mayor creador de empleo en la región. En 2016, superó los 29 millones de visitantes y el gasto de turistas creció un 3.5% hasta los 35,500 millones de dólares (IPS, 4 de julio de 2017).

### 2.3. El panorama regional de los desastres

Como se observa, existe una estrecha relación entre el cambio climático y el riesgo de desastres. Debido a la ubicación geográfica y composición geológica, la región está expuesta a un número considerable de amenazas naturales, tales como huracanes, tormentas tropicales, sequías, terremotos, inundaciones y erupciones volcánicas, entre otras. Por otro lado, la condición insular, así como las características socioeconómicas de los Estados de la CARICOM, aumentan la vulnerabilidad frente a las amenazas cada vez más constantes en la región.

A nivel mundial, durante el periodo 1990-2017, se registraron 10,423 desastres, mientras que, en la misma cantidad anterior de años, 1963-1990, hubo 3511, es decir, un aumento del 296%. Por otro lado, las pérdidas económicas ocasionadas por desastres de cualquier tipo en el periodo 1990-2017 ascienden a 107 mil millones de dólares por año, mientras que en el periodo 1963-1990 fueron de 73 mil millones de dólares por año, esto es, un aumento del 45% (EM-DAT, 2017).

**Gráfica 1. Número de desastres a nivel mundial**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de International Disaster Database EM-DAT.

Asimismo, en proporción al gasto social, los países de ingreso bajo (la mayoría de los países de la CARICOM) tienen pérdidas anuales cinco veces mayores que en los países de ingresos altos (UNISDR, 2015, p.8). Los PEID, por ejemplo, presentan las pérdidas más elevadas asociadas con diversas amenazas. Se espera que cada año los PEID pierdan una cantidad promedio de su capital acumulado, 20 veces mayor que Europa y Asia Central, a causa de los desastres, así como pérdidas anuales del 20% del total de su gasto social (ONU, 2015, p. 83). Los cinco principales PEID que presentan pérdidas anuales esperadas por múltiples amenazas, equivalentes a más del 100% del gasto social, son miembros de la CARICOM: Bahamas, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Dominica y Santa Lucía (ONU, 2015, p.83).

Como se puede observar en la tabla 3, en el periodo de 1990-2017 ocurrieron 217 desastres, con un saldo de 231957 personas muertas.

**Tabla 3. Número de desastres por tipo en la CARICOM 1990-2017**

<b>País</b>	<b>Huracán</b>	<b>Inundación</b>	<b>Sequía</b>	<b>Terremoto</b>	<b>Actividad volcánica</b>	<b>Total</b>
Antigua y Barbuda	8	0	0	0	0	8
Bahamas	18	1	0	0	0	19
Barbados	4	0	1	1	0	6
Belice	10	4	0	0	0	14
Dominica	7	0	0	1	0	8
Granada	3	0	1	0	0	4
Guyana	0	6	2	0	0	8
Haití	34	43	5	1	0	83
Jamaica	18	4	2	0	0	24
Montserrat	2	0	0	0	4	6
San Cristóbal y Nieves	5	0	0	0	0	5
Santa Lucía	6	2	1	1	0	10
San Vicente y	6	4	1	0	0	11

las Granadinas						
Surinam	0	2	0	0	0	2
Trinidad y Tobago	4	2	1	1	1	9
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>68</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>217</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de International Disaster Database EM-DAT.

Tabla 4. Número de muertes por tipo de desastres en la CARICOM 1990-2017

País	Número de personas muertas					Total
	Huracán	Inundación	Sequía	Terremoto	Actividad volcánica	
Antigua y Barbuda	8	0	0	0	0	8
Bahamas	53	0	0	0	0	53
Barbados	1	0	0	0	0	1
Belice	63	1	0	0	0	64
Dominica	98	0	0	0	0	98
Granada	39	0	0	0	0	39
Guyana	0	34	0	0	0	34
Haití	5715	3184	0	222570	0	231469
Jamaica	61	38	0	0	0	99
Montserrat	0	0	0	0	32	32
San Cristóbal y Nieves	5	0	0	0	0	5
Santa Lucía	19	6	0	0	0	25
San Vicente y las Granadinas	4	15	0	0	0	19

Surinam	0	5	0	0	0	5
Trinidad y Tobago	1	5	0	0	0	6
<b>Total</b>	<b>6067</b>	<b>3288</b>	<b>0</b>	<b>222570</b>	<b>32</b>	<b>231957</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de International Disaster Database EM-DAT.

De las tablas se destaca lo siguiente:

- Se observa que los huracanes (125) producen los desastres más recurrentes entre los Estados de la CARICOM. Mayormente, los huracanes suceden durante junio y noviembre, la mayoría de ellos en agosto, septiembre y octubre, causando un gran daño económico y pérdidas de vidas humanas y propiedades (López Marrero y Wisner, 2012, p.133).
- La presencia de huracanes en la región impulsa, casi siempre, la aparición de inundaciones (68) y lluvias intensas que provocan deslizamientos de tierra en zonas de asentamientos humanos.
- Las sequías (14), los terremotos (5) y la actividad volcánica (5) son los desastres menos recurrentes en la región.
- Haití es el país con más desastres registrados con 90, entre los cuales destacan los huracanes (34) y las inundaciones (43), mientras que Surinam solo registra 2. El año 2010 fue clave para Haití, por las consecuencias generadas tras el terremoto que agravó la situación humanitaria de aquel país.
- Las actividades volcánicas que se registraron en la región se deben, en mayor medida, al volcán Soufrière Hills en Montserrat, el cual ha destruido la vida económica y social del territorio (CDEMA, 2014, p.6). Las 32 muertes relacionadas con esta amenaza en el territorio sucedieron en 1997.
- Bahamas (18), Haití (34) y Jamaica (18) son los países con más desastres relacionados con huracanes. Un factor que explica esto puede ser que también son los Estados con las líneas costeras más amplias de toda la región, pues ahí se concentra parte de la población y de las actividades económicas.

- Por otro lado, el terremoto de Haití en 2010 ocasionó la muerte de 222570, 23 veces más personas que la suma de los demás desastres. En este sentido, es Haití el país que mayor número de desastres sufre y el que mayor número de pérdidas humanas posee.
- Los huracanes (6067) y las inundaciones (3288) son los desastres, después del terremoto, que más número de muertes provoca, sin embargo, la gran cantidad de ellos son de Haití.
- Sin Haití, Dominica (98), Bahamas (53) y Belice (64) son los países con mayor número de muertes relacionadas con huracanes. En el caso de Dominica 94 muertes fueron durante el periodo 2015-2017, mientras que en Bahamas 33 muertes fueron en 2015.
- El promedio de muertes por desastres es de 1068 muertes. Sin Haití, el número de muertes es de 3 muertos por desastre, es decir, Haití representa el 99% de las muertes en la región, una situación realmente preocupante.

En cuanto al daño económico, durante el periodo 1990-2017 la CARICOM registra pérdidas acumuladas por desastres estimadas en 20 mil millones de dólares, es decir, 725 millones de dólares anuales (EM-DATA, 2018).

**Tabla 5. Pérdidas económicas por desastre en la CARICOM 1990-2017**

País	Pérdidas económicas (dólares)					Total
	Huracán	Inundación	Sequía	Terremoto	Actividad volcánica	
Antigua y Barbuda	\$612,600,000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$612,600,000
Bahamas	\$3,282,400,000	\$45,000,000	\$0	\$0	\$0	\$3,327,400,000
Barbados	\$5,200,000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$5,200,000
Belice	\$542,357,000	\$12,397,000	\$0	\$0	\$0	\$554,754,000
Dominica	\$1,078,300,000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,078,300,000
Granada	\$894,500,000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$894,500,000
Guyana	\$0	\$634,100,000	\$43,700,000	\$0	\$0	\$677,800,000
Haití	\$2,585,620,000	\$3,000,000	\$86,000,000	\$8,000,000,000	\$0	\$10,674,620,000
Jamaica	\$1,522,757,000	\$61,000,000	\$6,000,000	\$0	\$0	\$1,589,757,000
Montserrat	\$20,000,000	\$0	\$0	\$0	\$8,000,000	\$28,000,000
San Cristóbal y Nieves	\$658,400,000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$658,400,000
Santa Lucía	\$41,000,000	\$0	\$0	\$0	\$0	\$41,000,000

San Vicente y las Granadinas	\$41,000,000	\$114,500,000	\$0	\$0	\$0	\$155,500,000
Surinam	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Trinidad y Tobago	\$1,057,000	\$70,000	\$0	\$25,000,000	\$0	\$26,127,000
<b>Total</b>	<b>\$11,285,191,000.0</b>	<b>\$870,067,000.0</b>	<b>\$135,700,000.0</b>	<b>\$8,025,000,000.0</b>	<b>\$8,000,000.0</b>	<b>\$20,323,958,000.0</b>

**Fuente: Elaboración propia con base en datos de International Disaster Database EM-DAT.**

En la tabla se observa que los huracanes son los que mayor impacto económico tiene en los países de la CARICOM con 11, 285 millones de dólares; Bahamas, Dominica, Haití y Jamaica superan los mil millones de dólares en daños por huracanes. En el caso de las inundaciones, Guyana y San Vicente y las Granadinas son los países que registran mayor pérdida económica por esta amenaza. Las sequías, por otro lado, solo han causado daños económicos en Guyana, Haití y Jamaica, mientras que los terremotos solo en Haití (8 mil millones de dólares) y Trinidad y Tobago. Si bien no se registraron desastres, con excepción de inundaciones (2), Surinam es el único país que no posee pérdidas económicas relacionadas con ninguna amenaza, caso que resulta interesante (y subjetivo a la vez). Haití, al igual que en las otras tablas, representa un porcentaje significativo de las pérdidas económicas, al tener un impacto de 10, 674 millones de dólares, el 52% de las perdidas regionales.

El terremoto de Haití en 2010 y el huracán “Matthew” en 2016 cambió por completo la situación económica del país. Las inundaciones en diciembre de 2013 en Santa Lucía y San Vicente las Granadinas, provocó el desborde de ríos y deslizamientos de tierras, dejando 13 personas muertas (IPS, 10 de abril de 2014). El huracán “Erika” de 2015 en Dominica, causó grandes pérdidas humanas y económicas y desencadenó fuertes lluvias, provocando deslaves y corrientes de lodo sobre las viviendas (BBC, 30 de agosto de 2015).

Más recientemente, en 2017, durante los meses de agosto y septiembre se presentaron en el Caribe tres huracanes de categoría 5. El primero de ellos, “Harvey”, tuvo mayores consecuencias en Estados Unidos, con más de 60 muertos y 30,000 personas evacuadas, así como pérdidas valoradas en aproximadamente 200,000 millones de dólares (El País, 21 de septiembre de 2017). Por su parte, el huracán “Irma” produjo daños en Antigua y Barbuda<sup>18</sup> (10 % de su

<sup>18</sup> La isla de Barbuda sufrió la pérdida del 90% de todas sus estructuras, casi la totalidad de la isla, por lo que se declaró “no apta para la vida”.

PIB), Anguila, San Cristóbal y Nieves, la isla de San Martín<sup>19</sup>, Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, República Dominicana, Islas Turcas y Caicos, Las Bahamas y Cuba (RT, 10 de septiembre de 2017). Por último, el huracán “María” causó la muerte de más de 30 personas en Dominica, Martinica, Guadalupe, Montserrat, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Anguila, Islas Vírgenes y Puerto Rico (BBC Mundo, 19 de septiembre de 2017).

La gran proporción de desastres ocurridos, combinada con las vastas pérdidas económicas, además del impacto visible del cambio climático, impide alcanzar el desarrollo sostenible en los países de la región. Es entonces que la concertación de acuerdos internacionales para la gestión del riesgo de desastres se convierte en una necesidad imperante para la comunidad internacional y la CARICOM. El régimen internacional, emanado de tales acuerdos, se complementa con los múltiples mecanismos de cooperación internacional de organizaciones internacionales, para contribuir en el fortalecimiento del entramado institucional y la reducción de vulnerabilidad en estos países.

#### **2.4. Antecedentes. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000): La Estrategia de Yokohama (1994) y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (1999).**

Ya en el capítulo 1 se mencionaba que los primeros pasos hacia la construcción del régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres se realizaron con la proclamación, por parte de la Asamblea General, del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRN) (1990-2000), dedicado exclusivamente al estudio y comprensión de los desastres. Mediante el reconocimiento de que el impacto socioeconómico de los desastres constituye un obstáculo para el desarrollo, el DIRN tuvo como objetivo “[...]reducir, por medio de la acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vida, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales” (Resolución 44/236 Asamblea General). El DIRN exhortaba a la comunidad internacional a la elaboración de

---

<sup>19</sup> La parte francesa fue destruida en casi 95%, mientras que la parte neerlandesa el huracán destruyó casi el 70% de los hogares y edificios.

estrategias para evaluar, predecir, prevenir y mitigar los efectos de los desastres, a través de la cooperación técnica y científica. De acuerdo con Molin Valdés (1997) este decenio se destacó por un “enfoque integral y multisectorial al problema del manejo de los desastres”, con la integración de medidas para establecer políticas y criterios de planificación en obras de prevención, mitigación y preparativos.

Las metas del DIRN fueron las siguientes: 1) Mejorar la capacidad de los países a través de la evaluación de posibles daños y establecimiento de sistemas de alerta temprana; 2) Formular directrices y estrategias para aplicar los conocimientos científicos y técnicos existentes; 3) Fomentar las actividades científicas y técnicas encaminadas a aumentar el conocimiento en torno a desastres; 4) Difundir la información técnica existente; 5) Formular medidas para evaluar, predecir, prevenir y mitigar los efectos de los desastres mediante la transferencia de tecnología (Resolución 44/236 Asamblea General).

Como parte de esas metas, uno de los resultados más importantes durante el decenio fue precisamente la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres llevada a cabo en Yokohama, Japón en 1994 y en la cual se aprobó la *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*. El documento, firmado por 155 países, representó el primer plan de acción explícito con 18 estrategias para atender los desastres a nivel internacional y regional y estableció una serie de principios que caracterizarían al régimen internacional en materia de desastres<sup>20</sup>. Con una estructura convencional y un fuerte énfasis en la cooperación internacional, la Estrategia de Yokohama incitaba a los Estados a adoptar medidas legislativas y decisiones políticas para la progresiva aplicación de planes de evaluación y reducción de riesgo de desastres, así como elaborar planes de emergencia e incorporar elementos de prevención y mitigación de desastres en los planes de desarrollo nacionales. Así también, la Estrategia exhortaba la creación de centros subregionales que mejoraran la comunicación y asistencia entre países, y solicitaba a

---

<sup>20</sup> Los principios son: 1) La evaluación del riesgo es importante para la reducción del riesgo de desastres; 2) La prevención y preparación de desastres son fundamentales para reducir la necesidad de socorro en casos de desastres; 3) La prevención y preparación de desastres debe estar en los planes nacionales de desarrollo; 4) Las actividades posteriores en materia de desastres estarán enfocadas al establecimiento y consolidación de la capacidad para prevenir y reducir los desastres; 5) La alerta temprana y la difusión efectiva de la información son factores claves para la reducción del riesgo de desastres; 6) Las medidas preventivas son más eficaces con la participación de todos los sectores de la sociedad; 7) La capacitación de las comunidades y la educación también contribuyen a la reducción del riesgo de desastres; 8) El desarrollo de tecnología especializada para reducir el riesgo debe ser compartida y suministrada oportunamente; 9) La protección al medio ambiente es eje medular en la reducción del riesgo de desastres; 10) Recae sobre cada país la responsabilidad primordial de proteger a su población, sus infraestructuras y otros bienes nacionales.

la comunidad internacional mayor cantidad acuerdos bilaterales y multilaterales en la materia, con el fin de canalizar esfuerzos y actividades en aras de contribuir al desarrollo de los países menos adelantados (ONU, 1994, p.13).

La Estrategia enfatizaba la prevención, mitigación y preparación para reducir el riesgo de desastres, en contraparte con el enfoque reactivo que prevalecía anteriormente, y contribuyó a un entendimiento más amplio de la relación de los desastres y el desarrollo sostenible. Fomentaba la participación de las mujeres, comunidades locales y los sectores más desfavorecidos en las etapas de los programas de manejo de desastres, lo cual resultaría importante, toda vez que los Marcos de Acción subsiguientes le concedieron un valor sumamente relevante a estos actores. Sin embargo, a pesar de que en la Estrategia de Yokohama existió una mayor comprensión de los desastres al establecer una relación entre los factores naturales y los socioeconómicos, el uso indistinto de “desastres naturales” (incluso en el nombre del Decenio) denotaba aún la presencia del enfoque “fiscalista” de los desastres, elemento que cambiaría radicalmente en Hyogo y Sendai.

Con resultados relativos en el terreno de lo práctico, pero con un alto grado de sensibilización acerca de los desastres, tanto el DIRND como la Estrategia de Yokohama permitieron colocar el tema en la agenda de la comunidad internacional, así como ampliar aún más la dimensión y alcance del desarrollo sostenible, ya que se adherían a las acciones establecidas en la Agenda 21 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Ambos instrumentos (DIRND y Yokohama) establecieron los cimientos del régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres y, con su experiencia, contribuyeron a la realización de acuerdos posteriores.

Ante el devenir de un nuevo milenio, resultó entonces necesario revisar las disposiciones establecidas en el DIRN y en la Estrategia de Yokohama. Tras el foro del programa del DIRN “*Un mundo más seguro en el siglo XXI: Reducción de los desastres y los Riesgos*” y con el fin de fortalecer la “cultura de la prevención” en el ámbito mundial, la Asamblea General adoptó en 1999 la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y se estableció la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés), la cual tenía como objetivo velar por su aplicación.

Por un lado, la EIRD parte de la identificación de tres conceptos principales: 1) peligros naturales, que comprenden todos los fenómenos naturales; 2) la vulnerabilidad, en función de las

acciones y el comportamiento humano y producto de la combinación entre factores socioeconómicos y naturales y; 3) el riesgo, entendido como la probabilidad de que suceda un desastre. Al integrar dichos elementos, la EIRD significó un “cambio conceptual”, pasando de la simple respuesta contra los peligros y amenazas naturales a la gestión del riesgo de desastres mediante la integración de la reducción del mismo (EIRD, 2001, pp. 3-4).

Según el documento *Marco de acción para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD)* (2001), la EIRD procura cuatro campos de acción: 1) La concienciación pública, la cual tenía como objetivo “incrementar la conciencia pública sobre los riesgos que los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales relacionados con el mismo representan para las sociedades y las economías”; 2) El compromiso por parte de las Autoridades Públicas, es decir, la voluntad por parte de los tomadores de decisiones de integrar un enfoque integral de reducción de riesgo de desastres con el fin de desarrollar políticas públicas; 3) La formación de Sociedades y Redes Multidisciplinarias e Intersectoriales, con el fin de construir plataformas locales, nacionales y regionales para la reducción de desastres mediante la participación de todos los sectores públicos en las etapas de la gestión y; 4) el desarrollo del conocimiento científico, especialmente sobre las verdaderas causas de los desastres, los efectos de los peligros naturales y el desarrollo de indicadores, normas y metodologías en el ámbito nacional e internacional para el diseño de estrategias efectivas (EIRD, 2001, p.7 ).

Por otro lado, la UNISDR<sup>21</sup> se creó con el objetivo de coordinar las actividades entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales para la reducción de desastres, brindar asesoramiento técnico en la elaboración de estrategias y dar seguimiento a la aplicación efectiva de los marcos de acción. Asimismo, se encarga de producir evidencia creíble, especialmente en el reconocimiento de la relación entre el cambio climático y el incremento de amenazas naturales, así como abogacía para incorporar el enfoque de riesgo de desastres a los planes nacionales (UNISDR, 2015, p. 9).

Cabe resaltar que la UNISDR no es la única institución a nivel internacional que atiende la reducción del riesgo de desastres, sino que existe también una gran cantidad de ellas que incorporan tal elemento como un rubro estratégico (Tabla 1).

---

<sup>21</sup> Se extiende en gran parte del mundo a través de cinco oficinas regionales: África, Asia-Pacífico, Europa, Oceanía y América.

**Tabla 6. Instituciones que incorporan el riesgo de desastres**

<b>Instituciones</b>
El Banco Mundial
El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT)
La Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNULD)
La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)
La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
La Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
La Organización Meteorológica Mundial (OMM)
El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**Fuente:** Elaboración propia con base en información obtenida de <http://www.eird.org/americas/we/la-unisdr-y-el-sistema-de-la-onu.html>

La importancia brindada por estas instituciones a la promoción de la cooperación internacional para una adecuada gestión del riesgo de desastres, sugiere que no solo es un tema pertinente en la agenda internacional, sino también un proceso que implica la colaboración y esfuerzo de múltiples sectores y disciplinas. Esto, por consiguiente, contribuye a la formulación de una perspectiva más amplia sobre desastres y permite abordar sus causas, consecuencias y posibles respuestas de manera integral.

Con la creación de la EIRD y la UNISDR, la cooperación internacional en materia de desastres se fortaleció y creó un espacio único para la discusión en torno a estrategias y acciones globales encaminadas a reducir el riesgo. Sin embargo, hacía falta concretar tales acciones en un acuerdo global que considerara, evidentemente, la experiencia obtenida tras el DIRND y la Estrategia de Yokohama, y pusiera de manifiesto un enfoque de gestión de riesgo de desastres.

## 2.5. La operacionalización del régimen: el Marco de Acción de Hyogo

En 2003 la Asamblea General había decidido celebrar, para 2005, una conferencia mundial para concluir la Estrategia de Yokohama y determinar “actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes” establecidas en el Plan de Aplicación de Johannesburgo (2002) (EIRD, 2018). El 26 de diciembre de 2004, se registró en Indonesia un terremoto de 9.1 grados de magnitud que provocó tsunamis de gran tamaño y afectó a la mayoría de los países que rodean el océano Índico. Con pérdidas humanas que ascendieron a las 230,000 personas en 14 países (ONU, 2015, p. 25), el evento aceleró el proceso y marcó el inicio de una serie de acuerdos y acciones globales con el fin de abordar los desastres como tema inmediato y prioritario.

La Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres se celebró en Kobe, Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero de 2005, en el cual 168 Estados aprobaron el “*Marco de Acción para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*” (MAH en adelante). El MAH tenía como resultado previsto para el 2015 “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (UNISDR, 2005, p.3).

El MAH exhortaba a los Estados, organizaciones e instituciones regionales y organizaciones internacionales a incorporar un “un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de desastres” en políticas, planes y programas para el desarrollo sostenible y fortalecer los mecanismos de cooperación internacional, especialmente en beneficio de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), mediante la transferencia de conocimientos, tecnología y personal especializado, asistencia financiera y recopilación de información sobre riesgos e impacto de desastres (UNISDR, 2005, p. 5).

Para cumplir con la meta prevista, el MAH estableció cinco prioridades de acción que, al mismo tiempo, representaban las carencias y debilidades dejadas por Yokohama: 1) Velar por que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; 2) identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre

y potenciar la alerta temprana; 3) utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; 4) reducir los factores de riesgo subyacente y; 5) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel (UNISDR, 2011, p. 10).

Tales prioridades de acción, contenían un conjunto de actividades necesarias para reducir el riesgo de desastres, cada una alineada a los objetivos de desarrollo incluidos en la Declaración del Milenio del 2000 (Objetivos del Desarrollo del Milenio, ODS). Así también, como parte del seguimiento en la aplicación del MAH, se elaboraron una serie de indicadores para evaluar el progreso de los Estados en la materia, los cuales se detallan en el Anexo 1. Se buscaba, con ello, abordar la reducción del riesgo de desastres bajo un enfoque único que afrontara múltiples amenazas, incluyera perspectiva de género, fomentara la participación comunitaria y fortaleciera el desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología (EIRD, 2008, p. 165).

La elaboración de estos indicadores, y del acuerdo en general, les brindaba seriedad y compromiso a las directrices establecidas en el MAH. Se incrementaron los profesionales comprometidos en el sector de gestión del riesgo de desastres a 32, 600, frente a los 5, 000 que existían en 2006, así como 1, 127 conferencias, seminarios y talleres sobre el tema (ONU, 2015, p. 128). Asimismo, se incentivó el compromiso creciente de los gobiernos municipales (elemento de enorme trascendencia en el marco siguiente) para adquirir responsabilidad primaria en la gestión del riesgo de desastres. La campaña de las Naciones Unidas “Desarrollando ciudades resilientes” es un ejemplo de la participación de los gobiernos locales en este proceso. También se creó la “Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres”, el cual es el principal foro a nivel mundial para “el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de avances en la implementación de instrumentos internacionales” (UNISDR, marzo de 2018).

Con esto, se esperaba que el acuerdo contribuyera al avance y progreso para los Estados en materia de gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, si bien existió un aumento considerable de acuerdos institucionales específicos a nivel nacional para la reducción del riesgo de desastres, así como una mayor movilización de recursos para atender dicha problemática, el MAH evidenció una clara incongruencia entre la teoría y la práctica.

De esta forma, de acuerdo con el informe *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* (2015) realizado por la ONU, las principales críticas hacia el MAH fueron: 1) los indicadores básicos se enfocaron en los aportes realizados para la reducción del riesgo de desastres, en lugar de productos y resultados, lo que no permitió conocer la efectividad y eficiencia de la aplicación de políticas y programas; 2) el “MAH Monitor”, herramienta web para el seguimiento del marco, no incluyó acciones de agendas como el medio ambiente, reducción de la pobreza, energía o cambio climático, así como acciones por parte del sector privado y sociedad civil; 3) falta de conexión entre la teoría, los acuerdos formales y la práctica debido al mayor énfasis en la gestión correctiva del riesgo que en los factores subyacentes del mismo; 4) la falta de recursos financieros, a pesar del aumento, constituyó el principal obstáculo para la aplicación de políticas de reducción del riesgo; 5) los países de ingreso bajo y medio no tienen la calidad reglamentaria necesaria para que las normas y los estándares se aplicaran de manera eficaz; 6) gran parte de la información sobre el riesgo de desastres no estuvo a disposición de los hogares, empresas e inversionistas, obstaculizando el desarrollo de una cultura de prevención; 7) el desarrollo de sistemas de alerta temprana no fueron suficientes, toda vez que no ha habido un progreso en la incorporación de información adecuada sobre riesgo y gestión del riesgo con la alerta temprana y preparativos (UNISDR, 2015).

No obstante a lo anterior, el MAH fortaleció la cooperación internacional de la gestión del riesgo de desastres al poner a disposición, en un solo espacio, recursos, información y estrategias para su aplicación. Tras los diez años de aplicación, la comunidad internacional decidió renovar los esfuerzos del MAH y atender los problemas identificados.

## **2.6. El Marco de Acción de Sendai.**

En 2015, tras la culminación del MAH, se llevó a cabo en Sendai, Japón, la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, del 14 al 18 de marzo de 2015. En ella, se adoptó el *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (MAS, en adelante), actual instrumento internacional en la materia, y que tiene como resultado previsto:

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).

Así como el siguiente objetivo:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia (ONU, 2015, p.12).

El MAS, al igual que el MAH pero en mayor medida, se enfoca en la reducción del riesgo de desastres a través del reconocimiento de los factores subyacentes del riesgo, especialmente con aquellos relacionados con el cambio climático y la pobreza; la activa participación de los gobiernos locales como actores inmediatos en el proceso; el aumento del financiamiento, mediante mecanismos de cooperación internacional, tanto a nivel nacional y local, para realizar las actividades antes, durante y después del desastre; y el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres en todos los sectores y en todos los niveles de gobierno.

A diferencia de su antecesor, en el MAS

[...] se enfatizó más en la gestión del riesgo de desastres en lugar de la gestión desastres, la consideración de la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado. Además, se promueve plenamente la resiliencia sanitaria ampliar el alcance de la reducción del riesgo de desastres para centrarse tanto en

las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos (Lucatello, 2017, p.75).

De igual forma, el MAS es aún más ambicioso al establecer siete metas mundiales que, al mismo tiempo, fungen como soporte para evaluar los avances mundiales en el logro de la meta mundial. Las primeras cuatro metas abordan la reducción de las pérdidas humanas, económicas y de infraestructura, mientras que las tres restantes se refieren al incremento de gobernanza del riesgo, la cooperación internacional y la existencia de sistemas de alerta temprana.

**Tabla 7. Siete metas mundiales del Marco de Acción de Sendai 2015-2030**

Reducir	Incrementar
A) La mortalidad mundial causada por los desastres para 2030 y la tasa de mortalidad por cada 100,000 personas.	E) El número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.
B) El número de personas afectadas para 2030 y lograr el promedio mundial cada 100,000 personas.	F) La cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible para 2030.
C) Las pérdidas económicas causadas en relación con el PIB mundial para 2030.	G) La disponibilidad y el acceso a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples y a la información sobre el riesgo de desastres y evaluaciones para 2030.
D) Los daños en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como instalaciones de salud y educativas para 2030	

**Fuente: Elaboración propia con base en UNISDR (2015).**

Para lograr tales metas, las actividades están en función de cuatro prioridades, una menos con respecto al MAH:

- 1) Comprender el riesgo de desastres en todas sus dimensiones, con el fin de elaborar políticas y prácticas adecuadas para la prevención y mitigación de los desastres.
- 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo en todos los sectores, en los planos nacional, regional y mundial.
- 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas y sistemas sociales.

- 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (UNISDR, 2015, p. 14).

Estas prioridades se componen, a su vez, en una serie de acciones específicas a nivel nacional, local y mundial, en el que se insta a la participación de los Estados, en primera instancia, y a la sociedad civil, voluntarios, mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, sector académico y redes científicas y de investigación, empresas, instituciones financieras medios de comunicación. Asimismo, se detallan las funciones tanto de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, como de la UNISDR e instituciones financieras como el Banco Mundial. Finalmente, en el caso de la cooperación internacional, esta debe estar focalizada, principalmente, hacia los países en desarrollo y los PEID, especialmente por sus limitadas capacidades para responder ante los desastres. Se busca fortalecer también las iniciativas ya existentes como la Plataforma Global y Desarrollando Ciudades Resilientes.

Ahora bien, en diciembre de 2016, el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre indicadores y terminología, propuestos en el MAS, establecieron 38 indicadores que medirán el progreso en las siete metas mundiales. A comparación de los establecidos en el MAH, estos indicadores del MAS son aún más específicos, especialmente en el rubro de la cooperación internacional, la creación de sistemas de alerta temprana y las pérdidas humanas y económicas. Cabe resaltar que tales indicadores también contribuirán con los objetivos y metas relacionados con desastres de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (ODS, 2015), en particular con el ODS 1: erradicar la pobreza en todas sus formas; el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles; y el ODS 13: acción por clima.

**Tabla 8. Indicadores globales para las metas establecidas en el MAS**

<b>META A</b>	<b>Indicador</b>
A-1	Número de personas fallecidas y desaparecidas atribuidos a los desastres, por cada 100,000 habitantes.
A-2	Número de personas fallecidas atribuido a los desastres por cada 100,000 habitantes.
A-3	Número de personas desaparecidas atribuido a los desastres por cada 100,000 habitantes.
<b>META B</b>	<b>Indicador</b>
B-1	Número de personas directamente afectadas atribuido a los desastres, por cada 100,000 habitantes.
B-2	Número de personas heridas o enfermas atribuido a los desastres, por cada 100,000

	habitantes.
B-3	Número de personas cuya vivienda ha sido dañada por desastres.
B-4	Número de personas cuya vivienda ha sido destruida por desastres.
B-5	Número de personas cuyos medios de vida vieron afectados o destruido por desastres.
<b>META C</b>	<b>Indicador</b>
C-1	Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto mundial.
C-2	Pérdidas agrícolas directas atribuidas a los desastres.
C-3	Pérdidas económicas directas respecto de todos los demás bienes de producción dañados o destruidos atribuidas a los desastres.
C-4	Pérdidas económicas directas en el sector de la vivienda atribuida a los desastres.
C-5	Pérdidas económicas directas derivadas de los daños o destrucción de infraestructura vitales atribuidas a los desastres.
C-6	Pérdidas económicas directas por patrimonio cultural dañado o destruido atribuida a los desastres.
<b>META D</b>	<b>Indicador</b>
D-1	Daños e infraestructuras vitales atribuidas a desastres.
D-2	Número de instalaciones de salud destruidas o dañadas atribuidos a los desastres.
D-3	Número de instalaciones educativas destruidas o dañadas atribuidos a los desastres.
D-4	Número de dependencias e instalaciones de infraestructuras vitales de otro tipo destruido o dañado atribuido a los desastres.
D-5	Número de interrupciones de los servicios básicos atribuido a los desastres.
D-6	Número de interrupciones de los servicios educativos atribuido a los desastres.
D-7	Número de interrupciones de los servicios de salud atribuido a los desastres.
D-8	Número de interrupciones de otros servicios básicos atribuido a los desastres.
<b>META E</b>	<b>Indicador</b>
E-1	Número de países que adoptan y aplican estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.
E-2	Porcentaje de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local en consonancia con las estrategias nacionales.
<b>META F</b>	<b>Indicador</b>
F-1	Total de apoyo internacional oficial destinado a medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres.
F-2	Total de apoyo internacional oficial destinado a medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres proporcionado por organismos internacionales.

F-3	Total de apoyo internacional oficial destinado a medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres proporcionado por mecanismos bilaterales.
F-4	Total de apoyo internacional oficial para la transferencia y el intercambio de tecnología relacionada con la reducción del riesgo de desastres.
F-5	Número de programas e iniciativas internacionales, regionales y bilaterales para la transferencia y el intercambio de ciencia, tecnología e innovación en materia de reducción del riesgo de desastres para los países en desarrollo.
F-6	Total de apoyo internacional oficial destinado al aumento de la capacidad de reducción del riesgo de desastres.
F-7	Número de programas e iniciativas internacionales, regionales o bilaterales para el fomento de la capacidad en relación con la reducción del riesgo de desastres en los países en desarrollo.
F-8	Número de países en desarrollo que cuentan con el apoyo de iniciativas internacionales, regionales o bilaterales para fortalecer su capacidad estadística relacionada con la reducción del riesgo de desastres.
<b>META G</b>	<b>Indicador</b>
G-1	Número de países que cuentan con sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples.
G-2	Número de países que cuentan con sistemas de vigilancia y previsión en materia de amenazas múltiples.
G-3	Número de personas por 100,000 habitantes que están cubiertas por información de alerta temprana por conducto de los gobiernos locales o a través de los mecanismos nacionales de difusión.
G-4	Porcentaje de gobiernos locales que disponen de un plan de actuación en respuesta a alertas tempranas.
G-5	Número de países que cuentan con información y evaluación del riesgo de desastres de carácter accesible, comprensible, útil y pertinente al alcance de la población en los niveles nacional y local.
G-6	Porcentaje de población expuesta o en riesgo de sufrir desastres que está protegido mediante mecanismos de evacuación preventiva tras una alerta temprana.

**Fuente: Elaboración propia con base en Resolución A/71/644 Asamblea General**

Por otro lado, existen algunos países que por sus diferentes limitaciones estos 38 indicadores no pueden ser viables, a pesar de que fueron diseñados para su aplicación mundial y, por tanto, utilizables para todos los miembros. Por ello, estos indicadores contribuirán al análisis global de la información a nivel nacional presentada por los países y plasmada en los informes de evaluación global bianuales (por ejemplo el Sendai Framework Data Readiness Review 2017) y

medirán los resultados globales, mientras que a nivel nacional se medirán la implementación de las cuatro prioridades y del MAS, así como la reducción del riesgo y aumento de la resiliencia, de acuerdo a las prioridades y capacidades de cada Estado miembro.

En resumen, el MAS es un instrumento que busca trasladar toda la experiencia institucional obtenida tras más de 25 años de discusión sobre los desastres, al terreno de los resultados específicos, medibles y verificables. Cada una de las medidas señaladas en el MAS buscar afrontar los tres elementos del riesgo de desastres: amenaza, vulnerabilidad y exposición, para evitar la creación de nuevos riesgos y aminorar los ya existentes.

Con base en lo anterior y de acuerdo con lo visto en el capítulo 1, los regímenes internacionales están dirigidos a promover la cooperación internacional y, por lo tanto, se plantean escenarios ideales sobre cómo deben ser las relaciones entre Estados en un área en específico. Los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai, de esta forma, son el reflejo de esta visión ideal y están dirigidos a mejorar la adaptación a los desastres y enfrentar de mejor manera los fenómenos naturales; exige, dentro de los límites así impuestos por los Estados, una mayor cooperación técnica, científica y financiera en esta área.

No obstante, es evidente que no se pueden esperar resultados universales en su aplicación. Por un lado, las estrategias en ambos instrumentos no suelen ser vinculantes para los Estados, por lo que el compromiso al interior de cada Estado no suele ser el mismo. Esta no es una falla en sí de esta área, sino que sucede lo mismo en el régimen internacional que se analice, principalmente sobre medio ambiente. Existe una renuencia por parte de Estados desarrollados (Estados Unidos, China) de tomar decisiones verdaderas sobre los temas ambientales, lo que influye también en cómo se tomen decisiones hacia los Estados más afectados.

Los Estados de la CARICOM, como veremos en el siguiente capítulo, tienen serios obstáculos al momento de aterrizar las estrategias planteadas en ambos marcos; poseen condiciones iniciales en las que no es posible desarrollar a cabalidad tales estrategias. Los elementos socioeconómicos de estos pequeños Estados juegan un papel importante, pero también la participación de actores como la CARICOM, la UNISDR y la propia comunidad internacional mediante la cooperación internacional, tienen un peso específico en cómo se implemente o mejore la gestión del riesgo de desastres.

## **CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA CARICOM (2005-2018).**

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los avances y retos en materia de gestión del riesgo de desastres en los Estados de la CARICOM. Para ello, el capítulo está dividido en tres apartados. El primero expone la arquitectura institucional de la CARICOM en materia de gestión del riesgo de desastres. El segundo, enfatiza en el estado actual de la gestión del riesgo de desastres en los Estados de la CARICOM y en los avances de acuerdo a los reportes enviados a la UNISDR. Finalmente, el tercer capítulo presenta el resultado de filtrar la información obtenida el apartado anterior con el modelo teórico propuesto en el primer capítulo.

### **3.1. La arquitectura institucional en materia de gestión del riesgo de desastres en la CARICOM.**

Como se ha comentado en los dos capítulos anteriores, el régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres, cimentado en las disposiciones del Marco de Hyogo (2005-2015) y Sendai (2015-2030), ha fortalecido e incrementado la cooperación internacional en torno a los desastres a nivel mundial. En el caso concreto de la CARICOM, las condiciones socioeconómicas de sus miembros obligan necesariamente a establecer instituciones regionales y nacionales como mecanismo para combinar acciones y obtener recursos económicos y financieros. Las instituciones en esta región juegan un rol fundamental en las relaciones internacionales de los países miembros, sin embargo, el diseño y establecimiento de estas no significa precisamente su eficiente funcionamiento, por lo que es necesario entonces reflexionar sobre la relación entre el régimen internacional para la gestión del riesgo de desastres y las instituciones regionales y nacionales en el Caribe.

Como primer paso, es importante mencionar que, en los objetivos fundacionales trazados por la CARICOM, no existe uno específico que haga alusión al cambio climático o reducción de

desastres, sino que el tema alcanzó relevancia con el paso del tiempo, debido a la agenda global del desarrollo sostenible y la evidencia del cambio climático. Este proceso se puede explicar mediante dos etapas: el periodo 2001-2014, en el cual se inserta en el MAH (2005-2015); y el periodo 2014-2024, que corresponde al MAS (2015-2030).

#### *2001-2014*

Los primeros esfuerzos concretos para atender los desastres por parte de la CARICOM fue la creación, durante el periodo de la DIRDN, de la Agencia de Respuesta de Emergencia en Desastres del Caribe (CDERA, por sus siglas en inglés) en 1991. A partir de ese año, se buscó transitar de una visión de respuesta y alivio, a un enfoque integral que incluyera amenazas, considerara todas las fases de la gestión del riesgo (mitigación, prevención, preparación, respuesta y recuperación) y se vinculara con todos los sectores de la sociedad (CDEMA, 2018).

Esta transición se concretó en 2001 con la adopción de la Estrategia de Gestión Integral de Desastres (CDM, por sus siglas en inglés), que significó un punto de inflexión en la manera de concebir los desastres en la CARICOM y sentó el precedente de todas las iniciativas y acciones institucionales posteriores en la materia. A nivel general, la estrategia tuvo el objetivo de incorporar la gestión integral de desastres en los procesos de desarrollo de los miembros de la CDERA, mediante la identificación de cinco resultados: 1) instituciones regionales y nacionales más fuertes que promueven la gestión integral de desastres; 2) investigación, educación y capacitación para la gestión integral de desastres; 3) Incorporación de la gestión integral de desastres en las principales instituciones y donantes regionales; 4) Capacidad de preparación, respuesta y mitigación; 5) Incorporación sobre riesgos en la planificación del desarrollo y la toma de decisiones (CDERA, 2001, p. 17).

Si bien tales estrategias buscaron fortalecer la CDM en la CARICOM, también evidenciaron las claras deficiencias institucionales y desigualdades económicas entre los países miembros, que obstaculizó la creación de capacidades nacionales y la obtención de recursos técnicos y financieros.

Jamaica, por ejemplo, cuenta con un personal de más de 50 personas con tres divisiones dedicadas a servicios corporativos, operaciones de preparación y respuesta y mitigación, planificación e investigación. Varias otras oficinas de desastres tienen menos de cinco personas, incluido personal de apoyo, y en el caso de la Oficina Nacional de Desastres de Dominica solo hay un coordinador, una secretaria y un conductor (CDERA, 2007, p.9).

Tras la celebración en 2005 de la Segunda Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres (MAH), la CARICOM reconoció la necesidad de elaborar un marco regional más amplio y con el despliegue de mayores recursos, alineado necesariamente a las disposiciones ya establecidas en el MAH y la experiencia en la implementación de la CDM en la región. En este sentido, se identificaron las siguientes áreas prioritarias para la región (CDERA, 2005, p. 10):

- 1) Mapas de riesgo y evaluación de vulnerabilidad
- 2) Manejo de inundaciones
- 3) Planificación comunitaria de desastres
- 4) Sistemas de alerta temprana
- 5) Adaptación al cambio climático
- 6) Mejora del conocimiento en torno a desastres

Lo anterior dio paso al establecimiento del *Marco Regional para un enfoque mejorado de la Gestión Integral de Desastres (2007-2012)*, el cual tuvo como objetivo “fortalecer la capacidad a nivel regional, nacional y comunitario para la mitigación, la gestión y la respuesta coordinada a los peligros naturales y tecnológicos, y los efectos del cambio climático”. En este marco, a diferencia de los anteriores, se observa una mejor planeación en cuanto a la implementación de la CDM, así como la elaboración de indicadores para medir su desarrollo en los países miembros, enfocándose en la atención de los desastres a nivel comunitario, la construcción de capacidades nacionales y la cooperación internacional con organismos regionales.

El marco regional del 2007 planteó los siguientes resultados, correspondientes a las áreas prioritarias de la CARICOM:

- 1) Apoyo institucional para la implementación del programa CDM a nivel nacional y regional;
- 2) Establecimiento de un mecanismo y un programa efectivos para la gestión del conocimiento integral de gestión de desastres
- 3) La gestión del riesgo de desastres se ha integrado a nivel nacional y se ha incorporado en sectores clave de las economías nacionales (incluidos el turismo, la agricultura de la salud y la nutrición);
- 4) Mayor resiliencia comunitaria en los estados / territorios de CDERA para mitigar y responder a los efectos adversos del cambio climático y los desastres.

El punto 1 y 3 enfatizó en la creación y fortalecimiento de capacidades institucionales, especialmente en los sectores de mayor productividad para la región. Por otro lado, el punto 2 ahondó en la participación de las instituciones educativas en la difusión de información concerniente a los desastres, así como el mejoramiento de los programas de educación, capacitación e investigación. Finalmente, el punto 4 abordó la importancia de fortalecer a las comunidades y reducir sus vulnerabilidades, así como la participación de los gobiernos locales en la gestión del riesgo de desastres.

Como parte de las acciones para el fortalecimiento institucional en gestión del riesgo de desastres, era necesario entonces reformar la estructura orgánica de la CDERA. Por ello, en 2009 se transformó en lo que actualmente es la CDEMA, con el cambio significativo de la palabra *response* (respuesta) por la de *management* (gestión). Esta transformación le brindó a la CDEMA un cuerpo institucional más preciso, compuesto de tres órganos: el Consejo, compuesta por los Jefes de Estado de los países miembros; el Comité Asesor Técnico, compuesto por los coordinadores nacionales sobre desastres en los Estados participantes; y la Unidad de Coordinación, que consiste en el brazo práctico de la organización y asiste a los Estados miembros cuando son superados por una emergencia (CARICOM, 2008, s/p).

Asimismo, como parte de su estructura, la CDEMA agrupa en cuatro sub-regiones a los Estados miembros de la CARICOM para un manejo más eficiente de respuesta ante desastres, así como facilidad de comunicación entre los Estados miembros y la organización regional:

**Tabla 9. Subregiones establecidas por la CDEMA**

Sub-región	Responsable de
Antigua y Barbuda	Anguila*, Islas Vírgenes*, Montserrat y San Cristóbal y Nieves
Barbados	Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.
Jamaica	Bahamas, Belize, Haití e Islas Turcas y Caicos
Trinidad y Tobago	Granada, Guyana y Surinam

**Fuente: Elaboración propia con base en CDEMA**

Otro elemento importante es la participación de la CDEMA en las actividades durante el desastre en los Estados miembros. De acuerdo con su normativa, la respuesta de la CDEMA depende de la gravedad y del tipo de asistencia que se requiera al momento, para la cual se tienen tres niveles de respuesta regional:

- Nivel 1: No se requiere respuesta regional. Sucede cuando los incidentes locales al interior de un Estado miembro se tratan de manera habitual por los servicios de emergencia nacionales. En este nivel únicamente se requiere que el país en emergencia presente información sobre el desastre o evento.
- Nivel 2: Respuesta limitada o especializada. Sucede cuando los desastres ocurren a nivel nacional y no rebasan la estructura socioeconómica del Estado miembro. En este nivel, la CDEMA se limita a brindar experiencia técnica a las organizaciones nacionales de desastre y facilitar el acceso a recursos específicos para mejorar la respuesta. Las actividades siguen siendo administradas por el Estado miembro.
- Nivel 3. Respuesta completa. Sucede cuando los desastres superan la capacidad y la estructura socioeconómica de los Estados miembros. En estos casos se activa la Unidad de Ayuda en Casos de Desastre del Caribe (ACDC), una de las ramas operativas de la organización con la responsabilidad de brindar apoyo logístico para la recepción y envío de suministros de socorro, así como la coordinación durante y después del desastre.

*2014-2024*

Para esta etapa, es necesario destacar tres marcos importantes para la región. Por un lado, a nivel regional se encuentra el actual Plan Estratégico de la CARICOM para el periodo 2015-2019, documento que constituye la hoja de ruta de la organización para lograr el desarrollo sostenible y fortalecer la integración regional. Este plan plantea cuatro resultados últimos (CARICOM, 2014, p.10):

- Fuerte crecimiento económico y reducción de la pobreza y el desempleo.
- Mejorar la calidad de vida.
- Reducir la vulnerabilidad ambiental.
- Una comunidad integrada con igualdad para todos.

De tales resultados, se desprenden seis más, considerados como “prioridades estratégicas integradas”, las cuales tiene por objetivo construir “resiliencia” en cuatro de todos los sectores:

- Construir resiliencia económica
- Construir resiliencia social
- Construir resiliencia ambiental
- Construir resiliencia tecnológica
- Fortalecer la identidad y el espíritu de la Comunidad

- Fortalecer la gobernanza de la Comunidad

Cada uno de estas prioridades estratégicas contiene un objetivo general. En el caso de la construcción de resiliencia ambiental, esta tiene por objetivo “reducir la vulnerabilidad al riesgo de desastres y los efectos del cambio climático y garantizar una gestión eficaz de los recursos naturales en los Estados miembros” (CARICOM, 2014, p.26). Dicho objetivo, como el de los demás, posee estrategias para lograrlo.

**Tabla 10. La construcción de resiliencia ambiental en la CARICOM**

Objetivo estratégico	Acciones	Instituciones encargadas
1. Avanzar en la adaptación/mitigación al cambio climático	1.1. Asegurar la actualización periódica del Marco Regional para Lograr un Desarrollo Resiliente al Cambio Climático y su Plan de Implementación 2011 – 2021 1.2. Perseguir la plena operatividad del Plan de Implementación y asegurar la integración completa de sus elementos en las agendas de desarrollo nacional y regional; 1.3. Preparar a los Estados Miembros para que se encuentren en un estado de preparación financiera para el clima; 1.4. Apoyar el desarrollo de un compendio de proyectos de los Estados Miembros para la acción del CCCCC y sus socios para aprovechar el financiamiento para apoyar la implementación de iniciativas nacionales de fortalecimiento de la resiliencia; 1.5. Promover acciones para obtener beneficios de la respuesta internacional al cambio climático.	CCCCC CARDI <sup>1</sup> Estados Miembros CIMH <sup>2</sup> CDB <sup>3</sup> UWI <sup>4</sup>
2. Centrarse en un enfoque integral de la gestión de desastres que involucre la gestión de todos los peligros, en todas las fases del ciclo de gestión de desastres y en la participación de todos los	2.1. Integrar la Gestión Integral de Desastres (CDM) en las políticas, estrategias y legislación nacionales; 2.2. Fortalecer las capacidades institucionales nacionales y regionales para apoyar de manera efectiva la implementación, monitoreo y evaluación del CDM (incluida la movilización de recursos); 2.3. Mejorar la preparación y la capacidad para coordinar eficaz y eficientemente la respuesta y recuperación ante desastres a nivel nacional y regional (incluida la sensibilización y la educación del público). 2.4. Construir una infraestructura para políticas basadas en hechos y toma de decisiones; 2.5. Mejorar la gestión integrada de riesgos a nivel	CDEMA Estados Miembros CCRIF <sup>5</sup> CIMH Varias organizaciones (no específica)

pueblos y sectores de la economía	sectorial para sectores claves prioritarios	
3. Mejorar el manejo ambiental y los recursos naturales	3.1. Desarrollar e instituir un Marco Común de Gestión Ambiental y de Recursos Naturales	CCS <sup>6</sup> Estados Miembros
<sup>1</sup> Caribbean Agricultural Research and Development Institute <sup>2</sup> Caribbean Institute of Meteorology and Hydrology <sup>3</sup> Caribbean Development Bank <sup>4</sup> University of West Indies <sup>5</sup> Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility <sup>6</sup> Caribbean Community Secretariat		

**Elaboración propia con base en CARICOM (2014)**

Los objetivos enmarcados están estrechamente relacionados con las dos instituciones encargadas de lograr esa “resiliencia ambiental” en la CARICOM, sin embargo, es interesante resaltar la participación de otras instituciones comunitarias, organismos financieros regionales y sobre todo la participación de la Universidad de West Indies en el desarrollo técnico-científico de la gestión del riesgo, así como en la evaluación y monitoreo de las amenazas.

En el caso del objetivo estratégico 1 sobre la adaptación al cambio climático, la CARICOM plasmó su posición internacional al respecto con la Declaración de Liliendaal (Guyana), que manifestaba la preocupación por parte de los miembros del organismo de los efectos del cambio climático en los países insulares, especialmente los relacionados con la reducción de gases de efecto invernadero y la subida de los niveles del mar, así como la financiación y cooperación internacional para la elaboración de programas.

Con base en ello y por mandato de la CARICOM, el CCCCC elaboró en 2009 el marco regional “*Cambio climático y el Caribe: Un marco regional para lograr un desarrollo resiliente al cambio climático (2009-2015)*”, en el cual se delinearon una serie de estrategias, objetivos y programas para enfrentar el cambio climático en la región; y se reconoció la fuerte relación entre los desastres y el cambio climático en la intensidad de los huracanes y las altas temperaturas. El marco regional estableció cinco elementos estratégicos:

- 1) Integrar las estrategias de adaptación al cambio climático en las agendas de desarrollo sostenible de los Estados miembros;

- 2) Promover la implementación de medidas de adaptación para abordar las vulnerabilidades clave en la región;
- 3) Promover acciones para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero a través de la reducción y conservación de combustibles fósiles y el cambio a fuentes de energía renovables y más limpias;
- 4) Promover acciones para reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos en los países de la CARICOM a los impactos de un clima cambiante;
- 5) Promover acciones para obtener beneficios sociales, económicos y ambientales para la gestión de los bosques en los Estados miembros (CCCCC, 2009, p.14).

Si bien el marco regional está marcado para un tiempo de seis años, la implementación del mismo está previsto para el periodo 2011-2021 (CCCCC, 2012). Este proceso de implementación se basa estrictamente en la acción efectiva en diversas áreas como el turismo, la salud, la energía, el manejo adecuado de los recursos hídricos y marinos, la agricultura y seguridad alimentaria. Además el documento se destaca por el enfoque “*the three ones*”(un plan regional; un mecanismo de coordinación; y un marco de monitoreo y evaluación), que prioriza la acción con organismos regionales ya establecidos y los cuales utilizan el recurso ya existente, con el objetivo de movilizar de manera más efectiva los recursos limitados, asegurar la alineación de las instituciones con el desarrollo sostenible, ofrecer políticas y programas inclusivos e integrales, y facilitar el monitoreo y la evaluación de estos.

Los siete años de implementación del marco regional en los países de la CARICOM han originado una mayor atención a los problemas producidos por el cambio climático y se han elaborado y aplicado un número considerable de proyectos de cooperación internacional con el apoyo de organizaciones internacionales y de países como Italia, Alemania y Estados Unidos, entre otros. Entre los proyectos de cooperación internacional en vigencia destacan el Programa de Adaptación al Cambio Climático (2016-2020) financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés); la Iniciativa de Energía Sostenible para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo SIDS-DOCK, elaborada en conjunto con la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés); una serie de nueve proyectos en conjunto con el Gobierno de Italia en diez de los catorce miembros de la CARICOM, con un financiamiento de 7.64 millones de dólares; y el proyecto Protección Costera para la Adaptación al Cambio Climático en los Pequeños Estados Insulares del Caribe

(2014-2018), realizado en conjunto con el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (CCCCC, 2018).

Ahora bien, en el caso de la gestión del riesgo, con el fin del marco 2007-2012 y el objetivo de continuar profundizando en la integración de la gestión del riesgo de desastres a nivel regional, la CDEMA diseñó el segundo “Marco de Estrategias y Resultados (2014-2024)”, vigente hasta la fecha y el cual se alineó con el Plan Estratégico 2015-2019. Cabe resaltar que el proceso de elaboración de este Marco consistió, además de consultas entre los Estados miembros y grupos expertos, en un amplio análisis de la estrategia 2007-2012, en el cual se identificaron los siguientes puntos:

- La legislación de la GID a nivel nacional ha sido avanzada en algunos países, mientras que en algunos países continúa siendo un área prioritaria;
- Las comunidades han sido gravemente afectadas por desastres debido a una falta de capacidad atribuida al acceso limitado de recursos para abordar la exposición al riesgo;
- Necesidad de avanzar en la integración de la GID en las políticas nacionales, procesos de planificación y la toma de decisiones en todos los niveles y sectores claves;
- Falta de involucramiento de la sociedad civil a nivel local para la difusión de información sobre la gestión del riesgo de desastres;

Partiendo de estas insuficiencias, el marco 2014-2024 tiene como objetivo hacer de los Estados miembros de la CARICOM más resilientes y sustentables a través de la adopción de la GID, con lo cual logren mejorar la capacidad de preparación y mitigación, la habilidad para responder ante una situación de emergencia y la posibilidad de recuperación y rehabilitación frente a los desastres. A diferencia de su predecesor, este marco propone un Plan de Implementación (como el del CCCCC), un marco regional para medir el desempeño y la puesta en marcha de un sistema en línea que reportara los resultados; así también enfatiza, en mayor medida, en el vínculo entre la gestión del riesgo de desastres y los efectos futuros del cambio climático. El Marco identifica cuatro áreas de prioridad y cuatro temas transversales:

**Tabla 11. Objetivo regional, prioridades y temas transversales**

Objetivo.
Estados miembros de la CARICOM más seguros, más resistentes y sostenibles a través de la adopción de la Gestión Integral de Desastres.

<b>Áreas de Prioridad</b>			
1. Fortalecimiento institucional de la GID.		2. Incrementar el conocimiento y aprendizaje acerca de la gestión de desastres	
3. Mejorar la integración de la GID en todos los sectores		4. Avanzar en la capacidad de resiliencia de los Estados miembros	
<b>Temas transversales</b>			
Género	Cambio Climático	Tecnologías de la información y comunicación	Sustentabilidad ambiental

**Elaboración propia con base en CDEMA (2014).**

Las áreas identificadas en este marco resultan una versión mejorada de las establecidas en el del 2007-2012. La prioridad 1 y 3 buscan incorporar la GID como un eje básico de la legislación nacional de los Estados miembros y fortalecer el trabajo interinstitucional en los siguientes sectores: 1) salud; 2) educación; 3) turismo; 4) agricultura; 5) sociedad civil; 6) finanzas y desarrollo económico y; 7) planificación física y ambiental. La prioridad 2, a diferencia del marco anterior, promueve la elaboración y aplicación de una política educativa regional que ponga en práctica la información ya disponible sobre la preparación en caso de desastres y planes de gestión del riesgo. La prioridad 4, por otro lado, enfatiza en la resiliencia a nivel local en los Estados miembros mediante el aprovechamiento de los conocimientos tradicionales al interior de la misma comunidad, así como el desarrollo a nivel comunitario de la gestión de desastres (CDEMA, 20014, pp, 50-55).

En cuanto a los temas transversales, a diferencia del marco anterior, en este alcanzan un grado considerable de relevancia al sostener gran parte de las áreas prioritarias. El cambio climático, como se revisó en el capítulo 2, tiene serias consecuencias en los sectores más productivos de la región debido a la proximidad de la infraestructura básica a las zonas costeras. La integración de esta problemática en la GID constituye un paso importante para reducir, eventualmente, la vulnerabilidad de los sistemas sociales a las amenazas relacionadas con el clima.

Por su parte, la cuestión del género adquiere valor en la GID, toda vez que en la región del Caribe la condición de la gran mayoría de las mujeres como jefas de familia las dejan en desventajas en cuanto a ingresos y empleo en comparación con los hombres.

Las mujeres a menudo ganan menos que sus contrapartes masculinas debido a la brecha salarial existente, lo que deja a las mujeres jefas de hogar en desventaja. Como resultado,

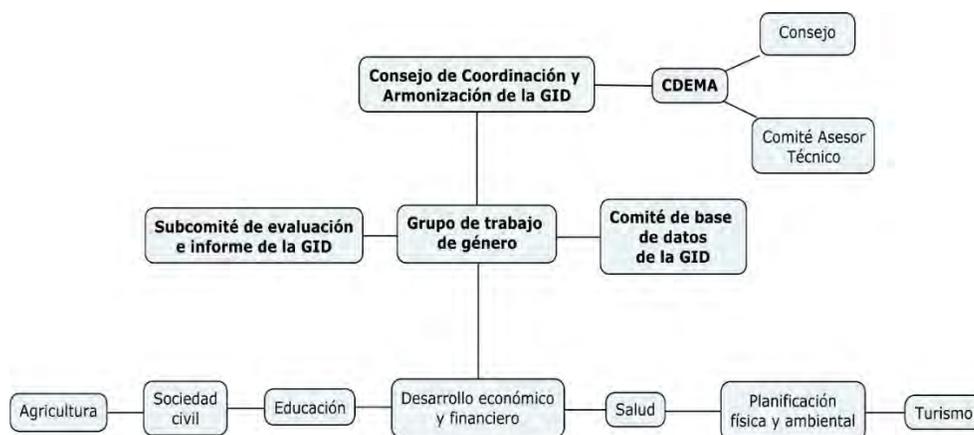
los hogares encabezados por mujeres están significativamente representados entre los hogares pobres, lo que aumenta su vulnerabilidad en el momento de los desastres y aumenta sus desafíos para recuperarse después de un evento (CDEMA, 2014, p. 58).

Por otro lado, las tecnologías de la información y comunicación como tema transversal se debe a la necesidad de la región para procesar, analizar y transmitir información relevante antes y durante el impacto de alguna amenaza. Precisamente, uno de las problemáticas identificadas en el marco anterior fue que, a pesar de la existencia y avance de información sobre desastres, la información pocas veces llegaba y se difundía en las regiones con mayor exposición y vulnerabilidad; de ahí la importancia de fortalecer esta área en los sectores prioritarios.

La GID en la CARICOM debe estar igualmente apoyada por un manejo consciente del medio ambiente, especialmente en el cuidado de ecosistemas marinos y la planificación territorial, así como en el proceso de recuperación post desastre. La idea principal de incluir este tema como transversal es garantizar la conservación de la biodiversidad y prevenir la degradación medioambiental en aras de adaptar adecuadamente al entorno natural y asegurar el mantenimiento de medios de vida sostenibles.

Ahora bien, una de los cambios más importantes de este marco con respecto al anterior es la innovación del mecanismo de gobernanza de gestión del riesgo en la región, presidido por un Consejo de Coordinación y Armonización de la GID, que consiste en una asociación interinstitucional y permite la coordinación, participación y cooperación en la incorporación de la GID a nivel sectorial en la región (CDEMA, 2014, p.61).

**Figura 6. La gobernanza de la gestión del riesgo en la CARICOM**



Elaboración propia con base en CDEMA (2014)

Este mecanismo de gobernanza ya había sido planteado en el marco anterior, no obstante, el cambio radicó en el número de organizaciones internacionales que colaborarán a lo largo del periodo de aplicación, entre los cuales se destacan agencias de cooperación de países como Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos; organizaciones internacionales como el Banco de Desarrollo del Caribe, la FAO, el PNUD, la Organización de Estados Americanos (OEA); y algunas organizaciones regionales como la Organización de Turismo del Caribe (OTC), la CCCCC y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO).

Finalmente, como parte de esta estructura de gobernanza, fue necesario el establecimiento de indicadores que dieran seguimiento y evaluaran el avance y estado de las áreas prioritarias. Para este marco fueron elaborados 24 indicadores, en los cuales dos corresponden al objetivo regional y los 22 restantes repartidos entre las cuatro áreas prioritarias. El compromiso de la CDEMA, así como de las organizaciones nacionales y regionales, es sumamente importante en este punto, pues la obligación de cumplir con estos indicadores indirectamente coadyuva a mejorar la disponibilidad y recolección de información sobre riesgos y desastres, y con ello un mejor proceso en la toma de decisiones en la materia. Asimismo, la puesta en marcha de estos indicadores, como se explicó en el capítulo anterior, permite conocer, a nivel nacional y regional, el nivel de implementación de las áreas prioritarias establecidas en el MAS, en complementación de las metas globales.

Como se puede observar, no hay duda que estos planes regionales contribuyen a fortalecer el entramado institucional sobre desastres en la región. En particular, el último plan refleja más de una década de esfuerzos realizados por los miembros de la CARICOM, apoyados por organizaciones regionales e internacionales, en su largo camino por alcanzar el desarrollo sostenible. No obstante, si bien los objetivos y resultados que se proponen en el documento son apropiados a las exigencias y limitaciones estructurales de los países del Caribe, también es cierto que existe una falta de correlación entre lo postulado en los planes regionales y lo realizado en el terreno práctico, lo cual será analizado en los siguientes subapartados.

### **3.2. La experiencia de los Marcos de Accion de Hyogo y Sendai en la CARICOM: avances en la materia.**

La realización de las Conferencias Internacionales para la Reducción de Desastres, y los Marcos de Acción que derivaron de ellas, significó un punto de partida para conocer las condiciones originales de los países en relación con la gestión del riesgo de desastres e identificar los avances y obstáculos en la materia. El Marco de Hyogo (2005-2015) establecía que los Estados debían “esforzarse” en llevar a cabo diversas tareas, entre las que se destacan lo siguiente:

“a) Preparar y publicar evaluaciones nacionales de referencia de la situación de la reducción de los riesgos de desastres, de conformidad con la capacidad, las necesidades y las políticas de cada Estado, y, según corresponda, compartir esa información con los órganos regionales e internacionales pertinentes.

b) Designar un mecanismo apropiado de coordinación nacional para la aplicación y el seguimiento del presente Marco de Acción y comunicar la información a la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres.” (ONU, 2005, p.15).

En relación con el inciso a), con el apoyo de diversas organizaciones internacionales y gobiernos nacionales, la UNISDR elaboró, entre 2014 y 2016, diversos documentos que tienen el objetivo de presentar un panorama general de la situación de la reducción de riesgos de desastres por país, considerando logros, avances, desafíos y prioridades a nivel nacional en la materia. Cabe resaltar que no todos los países cuentan con estos documentos, sin embargo, en los Estados de la CARICOM solo tres países no lo han realizado: Bahamas, Belice y San Cristóbal y Nieves.

Por otro lado, para el inciso b), la UNISDR recabó la información sobre desastres de todos los Estados participantes en el MAH y puso a disposición una herramienta digital denominada “HFA Monitoring & Review”, que permitió conocer el nivel de implementación del marco a nivel regional, nacional y local, mediante la evaluación de los indicadores del marco, contenidos en cuatro reportes: 2007-2009, 2009-2011, 2011-2013 y 2013-2015. El nivel de progreso se medía de acuerdo al siguiente rango de números:

**Tabla 12. Valores numéricos de acuerdo al nivel de progreso del MAH**

Nivel	Descripción
5	Se han alcanzado logros considerables, con un compromiso y con capacidades que sustenten los esfuerzos a todo nivel.
4	Se han alcanzado logros considerables, pero con deficiencias reconocidas con respecto al

	compromiso, los recursos financieros o las capacidades operativas.
3	Hay cierto compromiso y capacidades institucionales para lograr la RRD, pero el progreso no es amplio ni considerable
2	Se han alcanzado ciertos logros, pero están incompletos y aunque se han planificado las mejoras, las capacidades y el compromiso son limitados
1	Los logros son mínimos y hay pocos indicios de planificación o de propiciar acciones para mejorar la situación.

**Elaboración propia con base en UNISDR ()**

Ahora bien, con base en lo anterior, para los Estados de la CARICOM resultó complicado cumplir con las exigencias del MAH, ya que, durante su aplicación, solamente ocho países realizaron reportes ante la UNISDR. La tabla 13 muestra el grado de avance según lo publicado por los Estados:

**Tabla 13. Evaluación por Estado de la CARICOM a partir de los reportes enviados a la UNISDR**

País	Reporte	Prioridad																					
		1				2				3				4				5					
		1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	5.1	5.2	5.3	5.4
Antigua y Barbuda	2009-2011	2	2	4	3	3	4	2	2	4	3	2	4	3	2	1	2	4	1	1	4	4	4
Bahamas																							
Barbados	2009-2011	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	2	5	3	4	3	3	4	3	4	5	4	5
	2011-2013	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3	5	4	4	3	3	4	3	4	4	4	5
Belice																							
Dominica																							
Granada	2011-2013	4	2	4	5	2	2	3	3	4	3	1	4	4	2	4	3	4	2	3	4	2	4
Guyana																							
Haití	2011-2013	3	3	2	3	2	2	3	2	2	1	2	3	2	2	1	2	2	1	2	4	2	4
Jamaica	2007-2009	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	3	4	3	3	4	2	2	4	4	3	5
	2009-2011	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4	3	3	4	2	3	4	4	3	5
	2011-2013	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4	3	3	4	2	3	4	4	3	5
San Cristóbal y Nieves	2009-2011	4	3	3	4	3	3	4	4	4	2	2	4	3	1	4	4	2	4	3	2	3	4
	2011-2013	4	3	3	4	3	3	4	4	4	2	2	4	3	1	4	4	2	4	3	2	3	4
	2013-2015	4	3	3	-	3	3	4	4	4	2	2	4	4	4	4	4	4	4	3	2	3	4
San Vicente y las Granadinas																							
Santa Lucía	2009-2011	4	3	4	2	2	3	3	4	3	3	3	3	3	2	1	3	2	3	3	3	3	3
Surinam																							
Trinidad y Tobago	2011-2013	4	2	4	3	2	4	3	4	3	3	2	4	4	3	3	3	3	3	2	4	4	4

Elaboración propia con base en los reportes por país ubicados en <https://www.preventionweb.net/countries/map#hits=20&sortby=default&view=dw>

dw

En lo que respecta al Marco de Acción de Sendai (2015-2030), actualmente existe una mayor responsabilidad para la UNISDR en el mejoramiento y actualización de la herramienta web, así como en la preparación de exámenes periódicos sobre los avances en la aplicación del marco. De acuerdo con el MAS, el primer elemento para iniciar con la evaluación del marco es la disponibilidad de datos y acceso a la información sobre desastres. Este proceso, que va desde inicios del 2018 hasta finales de marzo de 2019, consiste en una serie de preguntas sobre la recolección y existencia de datos e información sobre desastres, correspondientes a cada uno de los indicadores propuestos para los objetivos globales. Como en el marco anterior, los Estados son responsables, en la medida de sus posibilidades, de cumplir con estos reportes, pues la calidad y disponibilidad de los datos que se solicitan vigorizan la aplicación y viabilidad del MAS y permite evaluar y medir el avance e impacto del mismo.

Hasta al momento en que se escribe esta tesis, solamente siete países (Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago) han realizado este reporte ante la UNISDR. Los reportes muestran que existe una gran dificultad para estos Estados recolectar una amplia cantidad de datos e información sobre desastres, principalmente debido a la ausencia de capacidades institucionales, financiamiento y transferencia de tecnología; por ejemplo, solo Antigua y Barbuda, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago cuentan con una base de datos nacional, mientras que resto no (de los que poseen reporte).

Con el fin de poner en evidencia lo dicho anteriormente sobre el MAH y el MAS, la Tabla 11 muestra un panorama regional de la gestión del riesgo de desastres en la CARICOM, a partir de elementos claves (basados en las áreas prioritarias de ambos marcos) que permitirán identificar y contrastar la información disponible.

**Tabla 14. Panorama de la gestión del riesgo de desastres en la CARICOM**

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último Plan/Política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Sistemas de alerta temprana <sup>22</sup>	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Antigua y Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Erosión costera</li> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Presencia de sargazo</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	<p>Ley de Gestión de Desastres (2002).                      Establecimiento de Comité Nacional compuesto por los titulares de todos los ministerios y miembros de la sociedad civil</p>	<p>Oficina Nacional de Servicios de Desastre (NODS, por sus siglas en inglés) perteneciente al Ministerio de Salud y Medio Ambiente.</p>	<p>Política Nacional de Gestión Integral de Desastres (2014-2016) no actualizada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Protección y Gestión Ambiental (2015)</li> <li>✓Política Nacional sobre Gestión Integral de Recursos Hídricos (2009)</li> <li>✓Ley de Planificación Física (2003)</li> <li>✓Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (2011)</li> <li>✓Plan de Acción Energética Sustentable (2012).</li> <li>✓Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático (aún en elaboración)</li> <li>✓Plan de Manejo Integrado de Zona Costera (Aún en</li> </ul>	<p>El Servicio Meteorológico de Antigua, en colaboración con la Organización Meteorológica del Caribe, participa intensamente en la mejora de los sistemas de alerta temprana. En 2015 Antigua y Barbuda adquirió un servidor Protocolo de Alerta Común del PNUD, financiado por Estados Unidos, que consiste en un sistema de alerta pública. No cuenta con un sistema nacional que analice</p>	<p>Antigua y Barbuda posee una base nacional pública coordinada por la NODS, que considera el impacto socioeconómico de los desastres en el país. Asimismo, cuenta con mapas de riesgo de las áreas más vulnerables.</p>

<sup>22</sup> Los Sistemas de Alerta Temprana se definen como “el conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta que sea oportuna y significativa” con el fin de preparar y actuar de forma adecuado ante el impacto de una amenaza (UNISDR, 2009, p. 33). Para que sean eficaces, estos sistemas deben considerar el conocimiento del riesgo; el monitoreo, análisis y pronóstico de la amenaza; la comunicación y difusión de alertas; y las capacidades locales para responder a la alerta.

					<p>elaboración).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas.</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	<p>e informe sobre múltiples amenazas.</p>	
Bahamas	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Erosión costera</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	<p>Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres (2011). Definición de responsabilidades y establecimiento de Comité Nacional.</p>	<p>Agencia Nacional de Gestión de Emergencia (NEMA, por sus siglas en inglés)</p>	<p>Existen planes de emergencia durante el impacto de la amenaza, tal y como se menciona en la ley, sin embargo, no se ha elaborado una política nacional sobre gestión del riesgo de desastres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Código de construcción (actualizado en 2016)</li> <li>✓Ley de Protección de áreas Protegidas (2014)</li> <li>✓Sin política nacional sobre cambio climático</li> <li>✓Fondo Nacional de Ayuda para Desastres.</li> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas.</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	<p>El Departamento Meteorológico de Bahamas se encarga de los sistemas de alerta temprana sobre huracanes y tormentas. No cuenta con un sistema que analice múltiples amenazas.</p>	<p>Sin base de datos que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Identificación de comunidades más vulnerables y mapas de riesgo</p>
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Deslizamientos de tierra</li> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Accidentes industriales</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	<p>Ley de Gestión de Emergencia (2006). Establecimiento de Comité Nacional compuesto por los titulares de todos los ministerios, miembros de la sociedad civil y</p>	<p>Departamento de Gestión de Emergencia (DEM, por sus siglas en inglés)</p>	<p>El Objetivo 4.5 del Plan Estratégico Nacional 2005-2025, hace mención de mejorar la gestión de desastres e incorporar este elemento como indicador clave</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Prevención de Inundaciones</li> <li>✓Ley de Planificación de la Ciudad y el Campo</li> <li>✓Ley de Gestión de Zonas Costeras</li> <li>✓Ley de Gestión Ambiental</li> <li>✓Plan de Desarrollo Físico</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	<p>Los Sistemas de Alerta Temprana de Barbados mayormente están centrados en el monitoreo de amenazas hidrometeorológicas, y sus efectos secundarios, a través del Servicio Meteorológico</p>	<p>Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Identificación de comunidades más vulnerables y mapas de riesgo.</p>

		sector privado y financiero.		del desarrollo nacional. Sin embargo, aún no se ha desarrollado un plan/política nacional que atienda tal problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Política de Zonificación de Agua</li> <li>✓Código Nacional de Construcción</li> <li>✓Política Nacional para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (En proceso)</li> <li>✓Plan Nacional para la Conservación del Agua</li> <li>✓Planificación de Emergencia de Múltiples peligros para las escuelas.</li> </ul>	Nacional. Existen acuerdos de cooperación internacional con las agencias de Estados Unidos y Japón, así como la PNUD y CDEMA para desarrollar y fortalecer el monitoreo de tsunamis, sequías y erosión costera.	
Belice	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Deslizamientos de tierra</li> <li>✓Sequías prolongadas</li> <li>✓Cambio climático</li> <li>✓Calentamiento de arrecifes de coral</li> </ul>	Ley de Respuesta y Preparación a Desastres (2000)	Organización Nacional de Gestión de Emergencia (NEMO, por sus siglas en inglés)	De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2010-2030, se menciona el establecimiento gradual de una Estrategia Nacional de Gestión de Desastres, sin embargo, aún no se ha creado. El último plan relacionado con la gestión del riesgo de desastres fue el	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Protección Ambiental (2009)</li> <li>✓Regulaciones en materia de: contaminación (2009) y residuos peligrosos (2009)</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> <li>✓Reglamento de evaluación de impacto ambiental (2007)</li> <li>✓Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (2014): reconocimiento de la pobreza como factor subyacente del riesgo de desastres.</li> <li>✓Planes de contingencia</li> </ul>	Los Sistemas de Alerta Temprana en Belice están a cargo de la Oficina Meteorológica de Belice. La oficina monitorea precipitaciones, tormentas y sequías, además del cambio climático y la erosión de costas.	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres.

				Plan Nacional de Mitigación de Peligros para Belice (2006) elaborado por el gobierno de Belice, CDEMA y CDB.	multisectoriales y para todas las amenazas.		
Dominica	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Erupción volcánica</li> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	Ley de Gestión Integral de Desastres (2014)	Oficina de Gestión de Desastres (ODM, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de Justicia, Inmigración y Seguridad Nacional.	Plan Nacional de Gestión de Emergencia (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Protección de Área Protegidas (2015)</li> <li>✓Ley de Planificación Física (2002)</li> <li>✓Política Nacional para la Evaluación de Daños y Necesidades (Borrador)</li> <li>✓Política Nacional de Uso de la Tierra (Borrador)</li> <li>✓Ley de Servicios de Salud Ambiental</li> <li>✓Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (Borrador)</li> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas.</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	Las amenazas hidrometeorológicas y volcánicas están monitoreadas por el Servicio Meteorológico de Dominica, con apoyo de la Organización Meteorológica Mundial, la Universidad de West Indies y el Centro de Investigación Sísmica de Trinidad y Tobago.	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Identificación de comunidades más vulnerables y mapas de riesgo
Granada	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Inundaciones</li> </ul>	Ley Nacional de Desastres	Agencia Nacional de	Estrategia Nacional de	✓Código de Construcción a nivel	Los Sistemas de Alerta Temprana	Sin base de datos nacional que

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Deslizamientos de tierra</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	(Poderes de Emergencia) 1984. Proyecto de Ley sobre Gestión Integral de Desastres (2014).	Gestión de Desastres (NaDMA, por sus siglas en inglés)	Gestión de Desastres (2015-2019)	<p>nacional y local</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Control de Desarrollo y Planificación Física</li> <li>✓Política Nacional para el Cambio Climático (2017-2021)</li> <li>✓Estrategia Nacional para la Reducción de Pobreza (2014-2018)</li> <li>✓Política Nacional sobre el Agua (2007)</li> <li>✓Política de Protección de Medios de Vida (2014)</li> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas.</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	para los riesgos hidrometeorológicos están a cargo del Servicio Meteorológico Nacional, en colaboración con el NaDMA. A nivel comunitario existen sistemas de advertencia para inundaciones. Por otro lado, la División de Uso de Tierras del Ministerio de Agricultura se encarga de monitorear las sequías y precipitaciones. Existe una labor importante del sector privado en la difusión de la información, mediante la radio y la televisión.	recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Identificación de comunidades más vulnerables y mapas de riesgo
Guyana	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Sequías</li> </ul>	Proyecto de Ley sobre Gestión de Desastres (2013), elaborado con ayuda de la CDEMA	Comisión de Defensa Civil (CDC, por sus siglas en inglés)	Plan de Respuesta y Preparación para Desastres Múltiples (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Plan Nacional de Uso de la Tierra (2013).</li> <li>✓Planes Nacionales Respuesta para Múltiples Peligros y multisectorial.</li> </ul>	Guyana presentó en 2013 el Marco Nacional de Sistemas de Alerta Temprana, el cual se basa principalmente en las	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico

					<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (2011)</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> <li>✓Estrategia y Plan de Acción de Resiliencia Climática (2015).</li> <li>✓Estrategia Nacional de Desarrollo bajo en Carbono, la cual describe objetivos específicos para la gestión de desastres y el cambio climático.</li> <li>✓Código Nacional de Construcción</li> </ul>	amenazas hidrometeorológicas y establece un comité nacional sobre los sistemas de alerta temprana. Asimismo, subraya la participación de los ministerios de Agricultura, Obras Públicas y Salud como las encargadas de las advertencias.	de los desastres. Cuenta con mapas de riesgos y se identifican las áreas más vulnerables.
Haití	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Deslizamientos de tierra</li> <li>✓Cambio climático</li> <li>✓Erosión costera</li> <li>✓Tsunamis</li> <li>✓Epidemias</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	Sin ley específica para la gestión del riesgo de desastres	Sistema Nacional de Riesgos y Desastres (SNRD, por sus siglas en francés) perteneciente a la Dirección de Protección Civil	Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Plan Nacional de Recuperación y Desarrollo (2010)</li> <li>✓Política Nacional sobre Cambio Climático.</li> <li>✓Política de Desarrollo Agrícola y Plan Nacional de Inversión Agrícola (2010-2025);</li> <li>✓Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2010)</li> <li>✓Plan Nacional de Desarrollo Energético (2007-2017)</li> </ul>	En el caso de Haití, los Sistemas de Alerta Temprana están mayormente coordinados por los Ministerios del Interior, de Agricultura y Obras Públicas. Después del terremoto de 2010, el país ha intensificado el desarrollo de sistemas de alerta temprana, así como la difusión de	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres.

					<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Regulaciones de construcción, impacto ambiental, uso de tierra y agua</li> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas</li> <li>✓País con una gran recepción de ayuda internacional, centrada en la pobreza, desigualdad y acceso a servicios públicos básicos</li> </ul>	información a comunidades distantes o más vulnerables (de lo ya vulnerables)	
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Erosión costera</li> <li>✓Cambio climático</li> </ul>	Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (2015). Definición de responsabilidades y establecimiento de Comité Nacional, compuesto por todos los ministerios, miembros de la sociedad civil, sector privado y financiero.	Oficina de Preparación de Desastres y Gestión de Emergencias (ODPEM, por sus siglas en inglés)	Plan Nacional de Desastres (1993) y el Plan Nacional de Reducción de Riesgos (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Código Nacional de Construcción</li> <li>✓Ley de Recursos Hídricos</li> <li>✓Fondo Nacional de Desastres (Política Nacional de Alivio de Desastres)</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> <li>✓Política Nacional de Cambio Climático (2015)</li> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas.</li> <li>✓Gestión del Riesgo de Desastres Agrícolas</li> <li>✓Política Nacional de</li> </ul>	Los Sistemas de Alerta Temprana en Jamaica están a cargo del Servicio Meteorológico de Jamaica, la Unidad de Terremotos y el Grupo de Estudios Climáticos de la Universidad de West Indies, la Autoridad de Recursos Hídricos y la División de Minas y Geología. Además, existe una importante participación de la CIMH en el monitoreo regional y	Jamaica posee una base de datos nacional a cargo del Instituto de Planeación de Jamaica, la ODPEM y la Autoridad de Desarrollo Agrícola Rural, que considera el impacto socioeconómico de los desastres, así como mapas de riesgos,

					Seguridad Alimentaria ✓Ley de Áreas Protegidas ✓Evaluación de Impacto Ambiental ✓Programa Nacional de Escuelas Seguras	nacional de precipitaciones y sequías.	
San Cristóbal y Nieves	✓Huracanes ✓Terremotos ✓Sequías ✓Inundaciones ✓Tsunamis ✓Deslizamientos de tierra ✓Cambio climático	Ley Nacional de Gestión de Desastres (2002, última revisión). Establecimiento del Consejo Nacional de Gestión de Desastres, precedido por el Primer Ministro.	Agencia Nacional de Gestión de Emergencia (NEMA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desastres (2013).	✓Plan Nacional de Desarrollo Físico (2006) ✓Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (2018, aún no publicada) ✓Política Nacional para Reducir la Pobreza ✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas. ✓Disponible lista de refugios ✓Ley Nacional de Áreas Protegidas ✓Programa Nacional de Escuelas Seguras (2010) ✓Códigos de Construcción y Evaluación de Impacto Ambiental	Los Sistemas de Alerta Temprana sobre huracanes y precipitaciones están a cargo de la Oficina de Meteorología con apoyo del CIMH. El Servicio Meteorológico de Trinidad y Tobago también contribuye en la alerta sobre huracanes y riesgo de tsunamis; la Universidad de West Indies monitorea el riesgo de terremotos en el país.	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgo e información sobre las áreas más vulnerables.
San Vicente y las Granadinas	✓Huracanes ✓Inundaciones ✓Deslizamientos de tierra ✓Cambio climático	Ley Nacional de Gestión de Emergencias y Desastres (2006)	Organización Nacional de Gestión de Emergencias (NEMO, por	Política de Gestión Integral de Desastres (2014)	✓Ley de Desarrollo y Planificación ✓Ley Nacional de Conservación y Mejoramiento de Tierras	Los Sistemas de Alerta Temprana relacionados con huracanes, precipitaciones y	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto

	✓Erupción volcánica		sus siglas en inglés)		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Gestión Ambiental</li> <li>✓Ley de Conservación de Bosques, Suelos y Agua</li> <li>✓Planes de emergencia multisectoriales y para todas las amenazas</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	sequías están monitoreados por los Servicios Meteorológicos de San Vicente y las Granadinas.	socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgo e información sobre las áreas y grupos más vulnerables
Santa Lucía	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Erupción Volcánica</li> </ul>	Ley Nacional de Gestión de Desastres (2006)	Organización Nacional de Gestión de Emergencias (NEMO, por sus siglas en inglés)	Plan Nacional de Gestión de Emergencias (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Plan Nacional de Refugios</li> <li>✓Programa Nacional de Escuelas Seguras</li> <li>✓Política de Adaptación al Cambio Climático (2015)</li> <li>✓Plan Nacional de Mitigación de Amenazas Naturales (2006)</li> <li>✓Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas.</li> <li>✓Disponible lista de refugios</li> </ul>	Los Sistemas de Alerta Temprana están monitoreados por el Servicio Nacional de Meteorología, con participación regional del CIMH.	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgo e información sobre las áreas más vulnerables a sequías e inundaciones, mediante un sistema de información digital denominado GeoNode.
Surinam	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Deslizamientos de tierra</li> </ul>	Ley Nacional de Organismos Regionales	Centro Nacional de Coordinación	Sin plan/política nacional sobre	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley Nacional de Gestión Natural (2012)</li> <li>✓Ley Nacional de</li> </ul>	Los Sistemas de Alerta Temprana sobre inundaciones y	Sin base de datos nacional que recopile

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Erosión costera</li> </ul>	(1989), en el cual se establece el sistema de gestión de desastres.	para la Gestión de Desastres (NCCR, por sus siglas en neerlandés)	desastres	<p>Construcción (2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley del Sistema de Información y Registro de Tierras</li> <li>✓Plan Nacional de Biodiversidad (2012-2016)</li> <li>✓Plan Nacional de Salud (2011-2018).</li> <li>✓Fondo Nacional de Emergencias.</li> <li>✓Ley sobre Planificación Espacial</li> <li>✓Plan de Manejo Integral de Zona Costera.</li> </ul>	precipitaciones están a cargo del Servicio Meteorológico Nacional, con apoyo del NCCR.	información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Se identifican las áreas y grupos más vulnerables.
Trinidad y Tobago	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Huracanes</li> <li>✓Inundaciones</li> <li>✓Terremotos</li> <li>✓Sequías</li> <li>✓Cambio climático</li> <li>✓Deslizamientos de tierra</li> <li>✓Erosión costera</li> </ul>	Ley de Medidas contra Desastres (1978)	Oficina Nacional de Preparación y Gestión de Desastres (ODPM, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de Seguridad Nacional	Política Nacional de Gestión Integral de Desastres (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Ley de Gestión Ambiental</li> <li>✓Ley de la Autoridad de Aguas y Alcantarillado</li> <li>✓Política de Mitigación de Amenazas.</li> <li>✓Política Nacional de Gestión del Riesgo de Inundaciones (2013)</li> <li>✓Guía de Género para la Reducción de Riesgos de Desastres</li> <li>✓Plan Nacional de Respuesta a Terremotos (2012)</li> <li>✓Ley Nacional de Áreas</li> </ul>	Los Sistemas de Alerta Temprana relacionado con huracanes, precipitaciones y sequías están a cargo del Servicio Meteorológico de Trinidad y Tobago. Asimismo, la Unidad de Terremotos de la Universidad de West Indies se encarga del monitoreo de esta amenaza.	Trinidad y Tobago ha estado recolectando datos relacionados a desastres, sin embargo, la cobertura de tales datos no es suficiente para cumplir con los estándares de mejores prácticas. Asimismo, cuenta con mapas de riesgo y identifica los grupos y

					Protegidas ✓ Plan de Acción para la Mitigación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en los Sectores Productivos, Transporte e Industria Eléctrica (2015) ✓ Fondo Nacional de Estabilización (considera la reconstrucción después del desastre) ✓ Código Nacional de Construcción (Programa de Construcción Segura) ✓ Disponible lista de refugios	sectores más vulnerables
--	--	--	--	--	--	--------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en informes disponibles <https://www.preventionweb.net/english/> y en las páginas de internet oficiales de las instituciones encargadas de la gestión del riesgo en cada país.

A partir de la información disponible, la complementación de las tablas 13 y 14 muestran un panorama general de la gestión del riesgo de desastres en la región, el cual evidencia principalmente desigualdades muy marcadas entre cada uno de los Estados miembros, así como débiles capacidades institucionales para cumplir con los marcos internacionales.

En cuanto a nivel jurídico-institucional (Prioridad 1 y 3 del MAH y Prioridad 2 del MAS), se presentaron algunas desigualdades entre los Estados miembros y, por lo tanto, pocos avances en esta área. En primera instancia, existe una ausencia de enfoque de prevención en todas las leyes nacionales, con excepción de Dominica, Jamaica y Guyana, debido a que la gran parte de estas leyes se encuentran desactualizadas o no están reformadas. Estas leyes, por consiguiente, se avocan específicamente en las actividades para afrontar la amenaza, sin mencionar o abordar los causas y factores que pueden originar un posible desastre. No obstante, es posible observar que la mayoría de los Estados, con excepción de Bahamas, Belice, Haití y Surinam, han llevado a cabo algún plan o política nacional sobre desastres, por lo que la falta de un enfoque de prevención en las leyes se compensa con las disposiciones y directrices establecidas en estos planes nacionales.

Lo que sí establecen las leyes es la composición de comités nacionales de emergencia y la división de responsabilidades entre las distintas instituciones que participan en la gestión del desastre. En la gran parte de las leyes (con excepción de Haití) se incluye la participación de la sociedad civil como un agente importante para la respuesta ante desastres, pues constituye el elemento más cercano al lugar.

En lo que se refiere a las instituciones nacionales, algunas pertenecen a los ministerios de medio ambiente y salud (Antigua y Barbuda, Granada), ministerios de seguridad nacional (Dominica, San Cristóbal y Nieves Trinidad y Tobago), o departamentos de protección civil (Haití, Guyana), lo que demuestra que los desastres aún son considerados como un agente perturbador externo, y no producto de las condiciones socioeconómicas de los Estados nacionales.

Por otro lado, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago son los países que poseen un andamiaje institucional más basto y completo que los Estados restantes. De acuerdo a sus reportes publicados en el MAH, son los que mayores avances presentan en este rubro,

especialmente en el indicador 1.3 sobre la descentralización de las autoridades locales y 1.4 sobre la existencia de una plataforma multisectorial para la reducción de riesgo de desastre.

En cuanto al primero, nueve entidades subnacionales de Jamaica (parroquias) elaboraron un reporte sobre la implementación del MAH en periodo 2011-2013, en el cual señalaban las principales dificultades para adquirir recursos financieros para realizar actividades de reducción del riesgo, pero subrayaban un aumento significativo de facultades administrativas durante el estado de emergencia<sup>23</sup>. En cuanto al segundo indicador, es interesante resaltar que los tres países cuentan con la amplia participación de los sectores públicos y privados, la sociedad civil, comunidad académica y todos aquellos sectores que puedan verse afectados. No obstante, según los reportes, en ningún país existe la inclusión o representación de organizaciones de mujeres, elemento básico que puede resultar sustancial en la implementación de esas “líneas transversales” de la gestión del riesgo de desastres, como indican los marcos internacionales y regionales.

En cuanto a los factores subyacentes del riesgo (Prioridad 4 del MAH y Prioridad 3 del MAS) es difícil conocer los avances si se toma en cuenta el contexto socioeconómico de los Estados que se revisó en el capítulo anterior. La prioridad en ambos marcos internacionales es muy compleja en sí misma, pues la gestión del riesgo de desastres, como hemos visto, implica la participación y vinculación de múltiples líneas de acción que contribuyan a reducir aquellos factores que aumentan el riesgo. En los reportes presentados para el MAH, los Estados mantuvieron serias dificultades para cumplir con el indicador 4.2, el cual tiene que ver con la implementación de políticas y planes de desarrollo social. En todo caso, los Estados de la CARICOM, a nivel nacional, han implementado diversas políticas en sectores como medio ambiente, turismo, salud agricultura, pobreza, cambio climático y territorial, sin realmente traducirse en mejores capacidades nacionales.

Por ejemplo, el cambio climático, como se ha visto, es un área de estrecha relación con las políticas de gestión del riesgo de desastres. Únicamente Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Trinidad y Tobago poseen una política nacional contra el cambio climático. Esto no significa precisamente que existan avances palpables en el área, más bien demuestra que existe un

---

<sup>23</sup> Las entidades subnacionales son: St. Elizabeth, Manchester, St. Thomas, St. Catherine, St. Ann, Trewlany, Portmore, St. James y Kingston. Los reportes se pueden consultar en el siguiente link: <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/index.php?typid=0&stypid=0&cid=86>

esfuerzo político e institucional por posicionar el tema en la agenda nacional. Las capacidades de los Estados de la CARICOM para abordar el tema están normalmente sujetos a los proyectos de cooperación internacional y fondos internacionales. Un ejemplo es el Fondo Verde para el Clima, de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), del cual han sido beneficiados distintos Estados de la región (Neufville, 13 de abril de 2018); o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), en el que participan diez Estados de la región (Brown, 24 de julio de 2018).

Un elemento sustancial en la reducción de factores subyacentes del riesgo es el aspecto financiero. La región, a nivel general, ha logrado avances significativos en el rubro, con la creación en 2007 del Mecanismo de Seguros contra Riesgos Catastróficos del Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés), el cual se diseñó como un instrumento que ayudara a los Estados del Caribe a reducir el impacto financiero después del desastre. El fondo ofrece pólizas de seguros “cuya indemnización se basa en la intensidad del evento (velocidad de los vientos (huracán), intensidad de los terremotos, volumen de las precipitaciones) y en el monto de la pérdida causada por el evento” (CCRIF, 2016, p.14). La cobertura de estas pólizas depende de la cobertura previamente adquirida por un Estado de manera individual y depende de la cantidad de riesgo transferida al CCRIF por parte del Estado (CCRIF, 2016, p. 29).

Actualmente, todos los Estados de la CARICOM, con excepción de Surinam y Guyana, forman parte del CCRIF, el cual, desde el 2007, ha realizado los siguientes pagos de póliza<sup>24</sup>:

**Tabla 15. Pago de póliza realizados por el CCRIF a los Estados de la CARICOM**

<b>Año</b>	<b>Evento</b>	<b>País</b>	<b>Pago (en dólares)</b>
2007	Terremoto	Dominica	\$528,021
2007	Terremoto	Santa Lucía	\$418,976
2010	Terremoto	Haití	\$7,753,579
2010	Huracán Thomas	Barbados	\$8,560,247
2010	Huracán Thomas	Santa Lucía	\$3,241,613
2010	Huracán Thomas	San Vicente y las Granadinas	\$1,090,388

<sup>24</sup> El CCRIF también ha realizado pagos a los territorios de ultramar Islas Turcas y Caicos y Anguilla, y a Nicaragua en Centroamérica.

2014	Lluvia extrema	San Cristóbal y Nieves	\$1,055,408
2014	Lluvia extrema	Barbados	\$1,284,882
2015	Huracán Erika	Dominica	\$2,402,153
2016	Huracán Earl	Belice	\$261,073
2016	Huracán Matthew	Barbados	\$1,728,277
2016	Huracán Matthew	Santa Lucía	\$3,781,788
2016	Huracán Matthew	San Vicente y las Granadinas	\$285,349
2016	Huracán Matthew	Haití	\$23,408,834
2017	Huracán Irma	San Cristóbal y Nieves	\$2,294,603
2017	Huracán Irma	Antigua y Barbuda	\$6,794,875
2017	Huracán Irma	Bahamas	\$163,598
2017	Huracán María	Dominica	\$20,348,822
2017	Huracán María	Santa Lucía	\$671,013
2017	Huracán María	Barbados	\$1,917,506
2017	Huracán María	San Vicente y las Granadinas	\$247,257
2017	Lluvia extrema	Trinidad y Tobago	\$7,007,886
<b>Total</b>			<b>\$95,246,128</b>

**Fuente: Elaboración propia con base en CCRIF 2016.**

Por otro lado, en relación a los Sistemas de Alerta Temprana en los Estados de la CARICOM (Prioridad 2 del MAH y Prioridad 1 del MAS), han existido avances significativos en la instalación y fortalecimiento de estos sistemas, especialmente mediante iniciativas regionales impulsadas por la CDEMA, Organización Meteorológica del Caribe y el Centro Regional Climático del Caribe, tales como el Proyecto de Alerta Comunitaria, (2014), el Proyecto de Previsión Meteorológica para el Caribe Oriental (2015); así como de iniciativas internacionales llevadas a cabo por el PNUD, la Cruz Roja Internacional, Banco Mundial, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos y la Organización Meteorológica Mundial. Es importante resaltar que los Sistemas de Alerta Temprana relacionados a huracanes y precipitaciones están mayormente monitoreados por instituciones nacionales, mientras que los relacionados con los terremotos y sequías dependen del soporte de la Unidad de Sismología de la Universidad de West Indies y la Organización de Meteorología del Caribe respectivamente.

Sin embargo, uno de los problemas más comunes dentro de los Estados de la CARICOM es el alcance que estos sistemas tengan en alertar a las comunidades más alejadas y vulnerables al impacto de la amenaza. Por ejemplo, en San Cristóbal y Nieves, el cual es fuertemente ayudado por el Servicio Meteorológico de Trinidad y Tobago, las comunidades expuestas al riesgo reciben advertencias oportunas y comprensibles, con protocolos de comunicación adecuados cuando la amenaza es inminente, como los huracanes (NEMA, 2015); caso contrario sucede con Haití y Antigua y Barbuda, en donde la comunicación de alertas y la recopilación de datos básicos sobre la amenaza resulta compleja aterrizarla a su nivel más local. La mayoría de los proyectos de cooperación internacional en este rubro están destinados a fortalecer los protocolos de comunicación y transferencia de tecnología.

Relacionado con lo anterior, una de los objetivos principales del MAS es disponer de la mayor cantidad posible de información sobre riesgo de desastres. En este sentido, en los Estados miembros de la CARICOM existen graves obstáculos para cumplir con tal encomienda. Únicamente países como Antigua y Barbuda, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago cuentan con alguna base de datos nacional que recopila y desagrega información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. A nivel regional se encuentra el Sistema de Información de Riesgo del Caribe (CRIS, por sus siglas en inglés), una plataforma virtual que aloja datos e información sobre la gestión del riesgo. El sistema dispone de información sobre desastres adaptación al cambio climático e información geoespacial. Sin embargo, al momento en el que se realiza esta tesis, las páginas y las respectivas bases de datos no se encuentran actualizadas (y algunas no están disponibles), por lo que resulta difícil conocer la conformación de este sistema.

Finalmente, en cuanto a la preparación y reconstrucción en caso de desastres (Prioridad 5 del MAH y Prioridad 4 del MAS), existieron avances significativos, especialmente en el aumento de planes de emergencia multisectoriales para atender distintas amenazas. Todas las instituciones nacionales encargadas de la gestión del riesgo de desastre, de acuerdo a la consulta de sus páginas de internet, mantienen publicados distintos planes de contingencia y preparación, así como listas de refugios cercanos para antes, durante y después del impacto de la amenaza, lo que bien se puede considerar como un avance. En la página principal de la CDEMA (<http://www.cdema2.org/ews/>) se pueden

observar una gran cantidad de guías y documentos para mejorar la información disponible sobre el riesgo de desastres. Asimismo, gran parte de los Estados de la CARICOM cuentan con planes de contingencia en escuelas públicas debido al programa regional “Escuelas seguras del Caribe” de la CDEMA, que sigue las directrices establecidas en el Marco Integral de Seguridad en Escuelas de la UNISDR.

Un elemento de gran trascendencia presente en los Estados de la CARICOM es la inexistencia de fondos nacionales para desastres, de los cuales únicamente se pudo constatar que Bahamas, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago cuentan con este mecanismo nacional. En Jamaica, por ejemplo, el Fondo Nacional de Desastres es administrado por el subcomité de Finanzas y Administración del Comité Nacional de Desastres, el cual canaliza los recursos a través de la ODPEM. A pesar de que el financiamiento del fondo ha sido obstaculizado por diversas restricciones fiscales y otras prioridades de competencia (ODPEM, 2014), en la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres de 2015, los gobiernos locales deberán contribuir con un mínimo porcentaje del total de su presupuesto asignado anualmente. Con ello, al menos los gobiernos locales tendrán mayor margen y disposición de recursos para reducir el impacto de la amenaza y reconstruir después del desastre.

El resto de los Estados, sin excluir a los que sí poseen fondos, dependen mayormente de la ayuda internacional y humanitaria proporcionada por agencias de cooperación de otros Estados y de organizaciones internacionales. Antigua y Barbuda, por ejemplo, después del Huracán Irma en 2017, el gobierno de la República Popular de China brindó más de dos millones de dólares para la reconstrucción de casas (UNDP, 13 de julio de 2018), una tercera parte de los recibidos por el CCRIF. Otro ejemplo es Haití, un Estado fuertemente dependiente de la ayuda humanitaria y de cooperación internacional, en el que la reconstrucción y reducción de vulnerabilidad después del terremoto del 2010 ha sido un proceso muy difícil, especialmente a causa de los eventos derivados del terremoto (deslizamientos de tierra, hambruna, pobreza, epidemias de cólera). Lo anterior también aumentó con el impacto en 2016 del huracán Matthew, el cual destruyó cualquier avance logrado tras el terremoto (Ahmed, 21 de octubre de 2016).

### **3.3. El alcance del régimen internacional en los Estados de la CARICOM.**

De acuerdo con lo revisado hasta ahora, el panorama de la gestión del riesgo de desastres en la CARICOM dista de ser positivo, en parte por la débil capacidad nacional de los Estados para llevar a cabo acciones que reduzcan el riesgo, y por la débil influencia del régimen internacional para configurar tales capacidades en la materia. El MAH y lo que va del MAS, han tenido un papel muy limitado en los Estados de la CARICOM, ya sea por la complejidad de sus prioridades o la falta de recursos humanos y económicos para lograr sus objetivos.

Según el neoinstitucionalismo internacional, el establecimiento de instituciones internacionales está destinado a promover y fortalecer la cooperación internacional en un área específica de las relaciones internacionales. Los regímenes internacionales, en este sentido, asumidas como instituciones internacionales, deben influir sobre el comportamiento de los Estados, de tal forma que aumentan sus capacidades y mejoren el entorno internacional.

Bajo esta lógica, al colocar toda la información obtenida de los dos capítulos anteriores en el modelo teórico propuesto en la figura 1, se obtuvieron los siguientes resultados:

*Ambiente contractual adecuado.* Ha existido una gran proliferación de acuerdo internacionales relacionados directa e indirectamente con la gestión del riesgo de desastres, tales como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Objetivos 11, 13 y 15), la Nueva Agenda Urbana Hábitat III de las Naciones Unidas (2016), el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015), la Tercera Conferencia de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria S.A.M.O.A, 2014), y por supuesto el Marco de Acción de Sendai (2015-2030). Derivado de los anterior, también están las Plataformas Globales para la Reducción del Riesgo de Desastres que se realizan cada año y que son reconocidas como el foro internacional más importante a nivel internacional para el “asesoramiento técnico, la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de avances”. A nivel regional se lleva a cabo la Conferencia sobre el Riesgo de Desastres de la CDEMA, en el cual

participan los jefes de estado de cada miembro, como espacio de discusión a lo establecido en los marcos regionales sobre desastres. Asimismo, diversas instituciones internacionales han incorporado el riesgo de desastres como un eje medular de las acciones que normalmente realizan (Tabla 6), lo que genera una gran cantidad de información sobre desastres y, por consecuencia, mayores elementos que considerar para su reducción.

De esta manera, y con lo visto anteriormente, se puede constatar que efectivamente existen las condiciones institucionales adecuadas para llevar una estrategia integral sobre gestión de desastres en la CARICOM, que existe una gran cantidad de información sobre desastres que no solamente se ciernen a cuestiones ambientales, y que la participación de instituciones internacionales es importante para llevar a cabo las prioridades establecidas en los marcos de acción.

*Nivel de preocupación estatal sobre el área de interés.* En los Estados de la CARICOM, como se ha revisado, la gestión del riesgo de desastres es considerado un componente esencial en la consecución del desarrollo sostenible. La creación en 1991 de la CDEMA y la adopción en 2001 del enfoque de gestión del riesgo, permitió construir el camino hacia los Marcos Regionales de 2007-2012 y 2014-2024, los cuales establecieron la visión de la región en esta área. La firma de múltiples acuerdos internacionales, así como la asistencia y participación en foros sobre el riesgo de desastres afirma una preocupación imperante por adoptar, con mayor profundidad, estrategias nacionales y regionales para la gestión del riesgo de desastres.

Sin embargo, además de lo anterior, el nivel de preocupación estatal se refleja explícitamente en los discursos realizados en reuniones importantes para la comunidad internacional, como el periodo de sesiones de la Asamblea General, en las cuales los Estados de la CARICOM han subrayado enérgicamente la condición de pequeños Estados insulares, los retos hacia el desarrollo sostenible, así como las amenazas relacionadas con el cambio climático y el impacto de los desastres.

El Primer Ministro de Antigua y Barbuda, Gaston Brown, los primeros párrafos de su intervención en 2016 estableció lo siguiente en relación con el cambio climático:

Los estragos del cambio climático no terminarán con la erosión de los pequeños estados insulares; ni sus consecuencias desaparecerán con la última marea creciente.

Sus refugiados; sus personas desplazadas; la miseria de sus efectos, llegará a las

costas de quienes desestiman o descuidan el tema hoy. Señor presidente, nuestros pequeños países soportan el problema del cambio climático no porque lo hayamos creado, sino porque somos víctimas del derroche contaminante de otros (Gobierno de Antigua y Barbuda, 2016).

Por su parte, Jamaica en el 72º periodo de sesiones en 2017, estableció lo siguiente sobre el financiamiento de la adaptación al cambio climático y los fenómenos naturales:

Para nosotros en el Caribe, el cambio climático no es un concepto filosófico, o un debate académico. Es un problema existencial. ¡Es nuestra realidad! Requiere una acción urgente y efectiva. [...] ¿Cómo pueden los pequeños estados como el nuestro, muchos de los cuales ya enfrentan dinámicas de deuda adversas, movilizar el financiamiento requerido para construir marcos resilientes al clima? Para hacerlo, es imperativo que identifiquemos los fondos de la subvención y el financiamiento en condiciones favorables que pueden respaldar nuestra inversión en infraestructura resistente a largo plazo. De lo contrario, seguiremos atrapados en un ciclo ineludible de devastación, recuperación y reconstrucción, hasta que ocurra el próximo desastre natural” (Gobierno de Jamaica, 2017).

Para concluir con esta parte, la frase del Primer Ministro de Dominica, Roosevelt Skerrit en el mismo periodo de sesiones del 2017, y después de las consecuencias vividas tras el huracán María, en la que tuvo que ser rescatado después de que la residencia oficial sufriera enormes daños:

Vengo a ustedes directamente desde el frente de la guerra contra el clima cambio. Con dificultades físicas y emocionales ¡He dejado mi sangrienta nación para estar con ustedes aquí hoy / porque estos son los momentos por los cuales las Naciones Unidas existen! (Gobierno de Dominica, 2017).

*Capacidad económica, política e institucional de los Estados.* Las capacidades socioeconómicas de los Estados de la CARICOM son bien conocidas. A lo largo de este trabajo se hizo mención sobre las condiciones adversas que enfrentan estos Estados para responder adecuadamente a una situación de desastre. Su capacidad económica se ve obstaculizada por el grave endeudamiento externo, la escasa diversificación económica y la dependencia económica al sector turístico, este último altamente vulnerable al impacto de fenómenos naturales. Su capacidad política se reduce a su enorme necesidad de estar regionalmente integrados, en este caso en la CARICOM, y estar constantemente apoyados por organizaciones internacionales y regionales, debido a la naturaleza del problema en cuestión. Por último, su capacidad institucional es muy limitada, pues poseen graves carencias para coordinar y desarrollo adecuadamente un enfoque integral del riesgo de desastres.

*Productos, impactos y resultados:* El régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres ha generado interés en la comunidad internacional por adoptar medidas y promover el conocimiento sobre los desastres. Los productos, impactos y resultados de este régimen en el área en cuestión han sido distintos: las Plataformas Globales para promover el conocimiento sobre los desastres; la campaña Ciudades Resilientes, en la que han participado 2,858 ciudades de diferentes partes del mundo; los informes de evaluación global y estatal sobre la reducción del riesgo de desastres que han establecido un panorama amplio sobre los desastres en el mundo, así como la elaboración del Atlas Global del Riesgo; la promoción de datos e información sobre desastres, difícilmente concebidos antes de Hyogo. No existe duda que la gestión del riesgo de desastres se ha beneficiado positivamente del establecimiento de los marcos de acción globales, sin embargo, su alcance nacional ha sido muy limitado, como se verá en breve.

*Efectos en el sistema nacional:* A nivel nacional, como hemos revisado en el sub apartado anterior, el régimen internacional ha tenido un alcance muy limitado. En primer lugar, no se ha visto un cambio significativo en las estructuras jurídicas-institucionales de los Estados de la CARICOM, pues la gestión del riesgo de desastres continúa con un enfoque meramente de respuesta y alivio, sin considerar la prevención y comprender el origen de los desastres. Únicamente en algunos Estados puede observarse una política pública o estrategia nacional sobre gestión del riesgo de desastres.

En segundo lugar, el régimen internacional durante la aplicación del MAH no logró hacer que algunos Estados hicieran al menos un reporte que sirviera como punto de partida para conocer la gestión de riesgo en aquellos Estados. En Bahamas y Belice, por ejemplo, es muy difícil conocer los avances y obstáculos que como nación poseen en esta área, ya que no han realizado ningún reporte oficial. Se puede afirmar que el régimen no ha permeado en estos dos Estados, pero también es necesario comprender que el despliegue de recursos humanos y económicos por parte de la UNISDR para elaborar reportes es sumamente delimitado.

En tercer lugar, los factores subyacentes de riesgo de desastres poco se han modificado y la elaboración de proyectos de cooperación internacional, productos del mismo régimen, son muy escasos. Las instituciones nacionales de esta área tienen un margen de acción muy limitado en esta cuestión, pues su mandato los confina a atender exclusivamente cuando sucede una situación de emergencia. Sin embargo, es también necesario comprender que, al ser la prioridad más compleja de ambos marcos, así como la naturaleza de la misma, es necesario la coordinación de todos los sectores para una estrategia en conjunto y no solamente de un solo sector. En este punto resalta que en los Estados de la CARICOM existe una noción muy incipiente de cómo se originan los desastres y que por ende se refleja las instituciones nacionales.

En cuarto lugar, la disponibilidad de datos e información a nivel regional y nacional sobre desastres es muy limitada en estos Estados. A pesar de que ha existido una gran promoción por parte del régimen internacional por publicar este tipo de información, en muchos Estados las páginas se encuentran desactualizadas, pues en algunas de ellas aún se menciona a la CDERA como órgano regional encargado de la gestión del riesgo de desastres. Incluso las plataformas regionales que utiliza el CRIS de la CDEMA no es posible acceder a la información.

En quinto lugar, en contraste, se han fortalecido los mecanismos financieros para responder a los desastres con la creación del CCRIF, del cual se han beneficiado ocho Estados de la CARICOM.

*Efectos en el sistema internacional:* A nivel internacional, la gestión del riesgo de desastres se ha colocado como un tema prioritario para la agenda de los Estados. La consideración del tema en cuestión en la agenda global del desarrollo sostenible de los ODS

ha sido efecto precisamente del establecimiento y desarrollo de los marcos de acción que, de manera casi automática, trascendieron y se insertaron en las agendas del cambio climático, urbanidad, pobreza, desigualdad, biodiversidad, etc. Asimismo, la extensión de un lenguaje común y las nuevas tendencias en torno al origen y gestión de los desastres, promovido por la UNISDR, también ha contribuido a fortalecer las relaciones internacionales en esta área.

Se puede afirmar que el alcance del régimen internacional de la gestión del riesgo en los Estados de la CARICOM ha sido parcial, ya que no ha significado un cambio sustancial en la gestión del riesgo de desastres en los Estados de la CARICOM. La mayoría de los Estados de la región adolecen de una estructura institucional adecuada para enfrentar el riesgo de desastres, así como una falta de cultura de prevención en las escasas acciones que realizan. La CDEMA, como organismo intermediario entre el régimen internacional y los Estados de la CARICOM, posee un enfoque de respuesta y alivio, al igual que la mayoría de las instituciones nacionales.

¿Qué se puede esperar entonces de los Estados de la CARICOM en materia de gestión del riesgo de desastres? En términos ambientales, en los próximos años, y así lo manifiesta el último informe del IPCC (2018), el cambio climático y la presencia de fenómenos naturales seguirán siendo el factor principal que detonen los desastres en el mundo. Los Estados de la CARICOM han logrado avances significativos, pero no suficientes para adaptarse a cabalidad frente a las más mínimas manifestaciones de la naturaleza, por lo que los retos son enormes para estos pequeños Estados, tales como:

1. Actualizar y adaptar los marcos jurídicos a las exigencias actuales de la gestión de riesgo de desastres, que permita identificar las responsabilidades por área, sector o institución; incluir una perspectiva de prevención y no únicamente de respuesta. Asimismo, contemplar la gestión del riesgo de desastres dentro de leyes o códigos subyacentes, de manera que se obtenga una visión más integral.
2. Actualizar los sistemas de información y disponibilidad de datos sobre riesgo de desastres, con el fin de mejorar la toma de decisiones en la materia. Es primordial, y así se considera en esta tesis, actualizar las páginas de las instituciones encargadas de la gestión del riesgo, que dispongan de manuales

e información vigente sobre desastres, y que permita conocer su estructura institucional y cómo se construyeron.

3. Reducir los factores subyacentes que aumentan la vulnerabilidad. Las condiciones de pobreza y desigualdad (principalmente en Haití), así como otros factores como el desempleo, la equidad de género o la diversificación económica, son parte casi inherente a estos Estados y no depende únicamente de la gestión del riesgo, sino de un esfuerzo que va más allá de esta área.
4. Transitar hacia una visión en la cual los desastres no sean entendidos como agentes perturbadores externos, sino producto de elementos internos, que se vea reflejada en las instituciones nacionales. Esta transición permitirá entender cómo se originan realmente los desastres y cómo se puede prevenir y gestionar de mejor forma.
5. Continuar con la preparación en caso de desastre, y mejorar la capacidad de resiliencia en los Estados. El aumento de cooperación técnica y científica, así como la implementación de tecnologías debe ser un elemento primordial para aumentar la capacidad de respuesta. Los sistemas de alerta temprana en estos países suele estar monitoreada por organismos regionales e internacionales, sin embargo, es también necesario que los Estados puedan monitorear y gestionar estos sistemas, sobre todo por la facilidad de comunicación hacia las mismas sociedades.
6. Mejorar los mecanismos financieros regionales, con el fin de cubrir más fenómenos y menos condiciones para que se efectúe el pago de póliza, así como incluir a la mayoría de los Estados de la región. Si bien ha habido avances en esta área, los Estados de la CARICOM, debido a su vulnerabilidad, están expuestos a que a la más mínima presencia de un fenómeno natural pueda convertirse en un desastre. Como observamos en el subapartado anterior, los mecanismos financieros solo actúan cuando se dan ciertas condiciones.
7. Continuar con su participación internacional en foros internacionales sobre el tema y conformar un bloque regional fuerte que logre, de manera conjunta y no individual, acceder a recursos económicos y financieros que ayuden a

mejorar la gestión del riesgo. En este punto es esencial brindar de mayor soberanía a la CARICOM y a la CDEMA para que sus decisiones ejerzan un mayor peso sobre los Estados.

8. Cumplir con los objetivos trazados en el Plan Regional de la CARICOM en materia de medio ambiente, el cual finaliza en 2019. Se debe replantear el cambio climático como tema transversal y colocarlo como una causa a largo plazo de los desastres, con sus propios protocolos y procesos de acción y respuesta.
9. Cumplir con los indicadores trazados a nivel internacional y armonizarlos con los indicadores regionales. Después de cuatro años de aplicación, no se ha publicado un informe de término medio de la aplicación del Plan Regional de la CDEMA, por lo que es casi imposible conocer cuánto se ha avanzado.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue analizar el estado de la gestión del riesgo de desastres en los Estados de la CARICOM, mediante el cumplimiento de tres objetivos: exponer los principales supuestos teóricos del neoinstitucionalismo que brinden una mayor comprensión sobre el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres; identificar las principales características de los Estados de la CARICOM con respecto a los desastres y del régimen internacional en la materia y su contexto de implementación; y reflexionar críticamente sobre los avances y limitaciones de los Estados de la CARICOM en materia de gestión del riesgo de desastres en el contexto de implementación de los marcos de acción de Hyogo y Sendai.

En el primer capítulo se analizaron los principales supuestos teóricos del neoinstitucionalismo internacional, el cual forma parte de una perspectiva más amplia conocida como “Nuevo Institucionalismo”, que se reflejó de manera particular en gran parte de las ciencias sociales. De esta forma, se concluye que el neoinstitucionalismo internacional está basado en dos elementos: la cooperación internacional, definida como medio para vincular intereses, aumentar la cantidad de información y establecer acuerdos y compromisos en un tema específico; y el establecimiento de instituciones internacionales, en sus tres formas: organizaciones internacionales, convenciones y regímenes internacionales.

En cuanto a este último, la literatura especializada sobre regímenes internacionales, entendidos como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisión, permitió elaborar un modelo teórico que analizara los principales alcances y limitaciones de este tipo de institución en un área específica de las relaciones internacionales.

A partir de ello, se logró caracterizar el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres como una institución que tuvo su origen en 1990 con el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y la Estrategia Yokohama en 1994, y que se consolidó con las disposiciones establecidas en los Marcos de Acción de Hyogo (2005-2015) y Sendai (2015-2030). La inclusión de las ciencias sociales en el debate sobre

los desastres, hasta ese momento exclusivo de las ciencias naturales y ambientales, permitió concebir a los desastres como la combinación entre el impacto de un evento natural y el contexto político, económico y social de sistemas o grupos, dirigiendo gran parte de sus soluciones a la reducción de los factores subyacentes que provocan los desastres y aumentan su riesgo. Por ello, este régimen internacional se benefició ampliamente de la evolución conceptual en torno a los desastres, pues puso a disposición de las organizaciones internacionales y los Estados una gran cantidad de información técnica y de teorías sobre el origen y solución de los desastres, que desembocó en compromisos internacionales trascendentales en la materia.

Por su parte, en el segundo capítulo se identificaron las principales características de los Estados de la CARICOM y su relación con el riesgo de desastres y el cambio climático. Se determinó que el riesgo de desastres supone un enorme reto para el desarrollo sostenible en estos Estados, ya que la región está expuesta a un número considerable de amenazas naturales, tales como huracanes, sequías, terremotos, inundaciones y erupciones volcánicas, los cuales se combinan con las condiciones socioeconómicas de estos Estados, aumentando el riesgo de desastres en la región. En adición, el cambio climático también acrecienta el riesgo de desastres y representa una amenaza permanente a la integridad territorial de los Estados de la CARICOM, debido al incremento en los niveles del mar, la erosión de las costas y la temperatura cada vez más elevada.

Se observó que durante el periodo 1990-2017 se registraron en los Estados de la CARICOM 217 desastres y poco más de 20 mil millones de dólares en pérdidas económicas, según la base de datos EM-DAT, siendo los huracanes las amenazas que producen la mayor cantidad de desastres en los Estados de la CARICOM y generan mayores pérdidas. Por otro lado, cabe resaltar que el número de muertes en la región es alto, únicamente debido al grave caso de Haití, ya que durante el periodo de análisis hubo 231,469 muertes, de las cuales 225,570 solo fueron del terremoto en 2010.

Bajo esta problemática en la región y en el mundo, la comunidad internacional logró la concertación de los marcos de acción de Hyogo y Sendai, los cuales establecieron las directrices de la gestión del riesgo de desastres a nivel internacional. El MAH significó el punto de partida en los procesos de cooperación internacional en la materia, ya que contenía acciones y estrategias concretas, producto de quince años de experiencia, para

abordar adecuadamente los desastres. Sin embargo, hacia 2015 los resultados no fueron los esperados, pues existió una clara desconexión entre la teoría y la práctica, y la mayoría de los Estados de renta media y baja no tuvieron las capacidades necesarias para poner en marcha las prioridades que establecía el marco.

Por ello, tras la finalización del MAH, la comunidad internacional decidió adoptar el MAS, que, en comparación con su antecesor, promueve actualmente la gestión del riesgo de desastres a través de múltiples vertientes de acción, como la educación, la salud, el cambio climático y las políticas públicas para reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, identifica acciones específicas a nivel internacional, regional, nacional y local, con un gran énfasis en estas últimas dos.

Ambos instrumentos internacionales insertaron el tema de los desastres dentro de la dinámica de la agenda del desarrollo, equiparando el tema al nivel de preocupaciones tan importantes como la pobreza, la desigualdad o el cambio climático. A pesar de un gran avance a nivel internacional, el alcance de estos instrumentos se mostró limitada cuando se estudió a nivel nacional en los Estados de la CARICOM.

En este sentido, en el tercer capítulo se analizó el estado actual de la gestión del riesgo de desastres a nivel regional y nacional. Se determinó que el papel de la CDEMA a nivel regional es importante como vínculo directo con las organizaciones internacionales en la materia, ya que ha logrado establecer condiciones y mecanismos adecuados (como los marcos regionales) para mejorar la dinámica regional en torno al tema; sin embargo, no ha logrado canalizar las prioridades de los marcos internacionales y reflejarlo en cambios sustanciales en los Estados miembros. La institución regional no posee los recursos financieros y económicos para ejercer con mayor independencia acciones concretas sobre gestión del riesgo de desastres, por lo que prevalece un enfoque de respuesta y alivio.

Por otro lado, a nivel nacional se muestran muchas dificultades por parte de los Estados de la CARICOM para adoptar cabalmente las estrategias establecidas por los marcos internacionales. Por un lado, existe un gran atraso a nivel jurídico por parte de estos Estados (una de las prioridades más importantes de ambos instrumentos), ya que la mayoría de ellos no han actualizado o modificado su marco legal. Sin embargo, se observó que este no es un impedimento para realizar políticas públicas en materia de desastres, pues gran parte de estos Estados sí se han realizado estrategias nacionales.

Además de esto, muchas instituciones nacionales aún pertenecen a los sectores de medio ambiente, salud o seguridad, considerando los desastres como un problema ambiental o un agente perturbador externo. El andamiaje institucional de respuesta se muestra muy avanzado en Estados como Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago, mientras que en el resto no suelen existir los recursos necesarios para desarrollar esta área.

En cuanto a los factores subyacentes del riesgo, existe un poco alcance por parte del régimen internacional en la dinámica socioeconómica de los Estados de la CARICOM. Existen países como Haití, Belice o Surinam que no dependen únicamente de este régimen, sino de un conjunto de sinergias a nivel internacional, regional y nacional que permitan un avance significativo en términos de desarrollo. En términos de avances, esta prioridad no se ha cumplido en ningún aspecto; en términos reales es necesario mencionar que la prioridad es muy compleja para estos Estados, y que la pobreza, la desigualdad, el cambio climático o la vulnerabilidad financiera en los Estados de la CARICOM no se terminará cuando exista una mejor gestión del riesgo de desastres, sino cuando existan condiciones adecuadas para vivir plenamente.

Por último, cabe resaltar que a nivel estatal los Estados de la CARICOM han dejado claro su preocupación por el aumento de desastres, la cual poco se ha reflejado en la región. El régimen internacional ha puesto las condiciones necesarias para abordar la gestión del riesgo a nivel teórico, sin embargo, la combinación de factores internos (condiciones socioeconómicas de los Estados) y factores externos (escasos recursos económicos de los marcos e instituciones internacionales) ha generado un ambiente en el cual se deja en duda la eficiencia o importancia de este régimen.

Con base en todo lo revisado en esta investigación se puede afirmar que la hipótesis planteada es verdadera, por diversos motivos: 1) las condiciones socioeconómicas de los Estados de la CARICOM plantean un escenario inicial en el que las estrategias y prioridades internacionales establecidas en los marcos resulta muy difícil alcanzar; 2) la CDEMA y las instituciones nacionales están enfocadas en dar respuesta y alivio durante el impacto de la amenaza, lo que contrasta evidentemente con el objetivo de ambos marcos internacionales; 3) la gestión del riesgo de desastres o la noción de ello está mayormente supeditada al sector ambiental o de seguridad, lo que dificulta una visión multisectorial y transversal y desvinculada al desarrollo; 4) han existido avances muy escasos en la

preparación y respuesta ante emergencias de desastre y el desarrollo de sistemas de alerta temprana, sin embargo, existen muchos rezagos en cuestión de información sobre riesgos y despliegue de recursos económicos y financieros para financiar la gestión de desastres; 5) el régimen internacional de la gestión del riesgo de desastres se trata de un régimen de “letra muerta” donde la formalidad y la información disponible es muy alta, pero la convergencia de expectativas (los resultados) son muy bajos, quedándose únicamente como un marco de referencia.

La gestión del riesgo de desastres en estos Estados parece ser un ideal muy lejano, pues los últimos eventos de desastres en la región (2017) han demostrado la ferocidad con lo que la naturaleza ha golpeado los ya limitados Estados de la región, lo que hace parecer inevitable la creación de desastres. Sin duda, el tema es una prioridad imperante para estos estados, pero también es un componente de una serie de preocupaciones y retos que no han logrado resolver desde su concepción como estados-nación. Es necesario avanzar significativamente en mejorar las condiciones de vida (casi supervivencia) en estos Estados, trasladar toda esa “voluntad” plasmada en marcos internacionales en resultados reales y tangibles y no quedar solamente como una retórica que se repite año con año en conferencias internacionales y regionales. Los fenómenos son cada vez más intensos, y los Estados, desastre con desastre, más vulnerables.

## ANEXOS

**Tabla 16. Indicadores propuestos para el MAH**

Prioridad de acción	Indicadores recomendados
1: Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Existen políticas y marcos nacionales institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades descentralizadas y capacidades a todo nivel.</li> <li>ii. Hay recursos dedicados y adecuados para implementar planes para la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles administrativos.</li> <li>iii. Se vela por la participación comunitaria y la descentralización a través de la delegación de autoridad y de recursos en el ámbito local.</li> <li>iv. Está en funcionamiento una plataforma nacional multisectorial para la reducción del riesgo de desastres.</li> </ul>
2: Identificar, evaluar y observar de cerca el riesgo de desastres y mejorar las alertas tempranas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales, basadas en información sobre las amenazas y las vulnerabilidades, están disponibles e incluyen valoraciones del riesgo para cada sector clave.</li> <li>ii. Los sistemas están habilitados para seguir de cerca, archivar y diseminar datos sobre las principales amenazas y vulnerabilidades.</li> <li>iii. Los sistemas de alerta temprana están habilitados y disponibles para todas las amenazas principales, con un elemento de alcance comunitario.</li> <li>iv. Las evaluaciones de los riesgos nacionales y locales toman en cuenta riesgos regionales y transfronterizos, con una perspectiva de cooperación regional para la reducción del riesgo.</li> </ul>
3: Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Hay disponible información relevante sobre los desastres y la misma es accesible a todo nivel y para todos los grupos involucrados (a través de redes, el desarrollo de sistemas para compartir información, etc.)</li> <li>ii. Los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación.</li> <li>iii. Se desarrollan y fortalecen los métodos y las herramientas de investigación para las evaluaciones de amenazas múltiples y los análisis de costo-beneficio.</li> <li>iv. Existe una estrategia nacional de sensibilización pública para estimular una cultura de resiliencia ante los desastres, con un elemento de alcance comunitario en las zonas rurales y urbanas.</li> </ul>
4: Reducir los factores fundamentales del riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. La reducción del riesgo de desastres es un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el medio ambiente, lo que incluye la gestión de los recursos naturales y el uso del suelo, al igual que la adaptación al cambio climático.</li> <li>ii. Se están implementando las políticas y los planes de desarrollo social con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo.</li> <li>iii. Se han implementado las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas.</li> <li>iv. La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la reducción del riesgo de desastres, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción.</li> <li>v. Se integran las medidas para la reducción del riesgo de desastres a los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres.</li> <li>vi. Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura.</li> </ul>

<p>5: Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Existen sólidos mecanismos y capacidades políticas, técnicas e institucionales para la gestión del riesgo de desastres, con una perspectiva sobre su reducción.</li> <li>ii. Se establecen planes de preparación y de contingencia en caso de desastres en todos los niveles administrativos, y se llevan a cabo con regularidad simulacros y prácticas de capacitación con el fin de poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante los desastres.</li> <li>iii. Hay reservas financieras y mecanismos de contingencia habilitados para respaldar una respuesta y una recuperación efectivas cuando sean necesarias.</li> <li>iv. Existen procedimientos para intercambiar información relevante durante situaciones de desastres y para conducir revisiones después de los mismos.</li> </ul>
---	---

**Fuente: Elaboración propia con base en ONU (2007).**

## REFERENCIAS

- Ahmed, A. (21 de octubre de 2016). After Hurricane, Haití Confronts Scars From 2010 Earthquake Recovery. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2016/10/22/world/americas/hurricane-matthew-haiti-earthquake.html>
- Aldecoa F., y Cornago N. (1998). El Nuevo Regionalismo y Reestructuración del Sistema Mundial. *Revista Española De Derecho Internacional*, 50(1), 59-113. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/44297528>
- Ayala, C. (2012). Aspectos teóricos conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo. En Ayala, C. y Pérez, J. (Coords.) (2012) *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos* (pp.11-38). México: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Baas, S., Ramasamy, S., de Pryck y Battista. F. (2009). Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, una guía. Roma, Italia: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i0304s.pdf>
- Banco Mundial (junio de 2017). Indicadores del desarrollo mundial. Recuperado de <http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx>
- Basave, S. (2007). El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En Basabe, S. (Comp.) (2007) *Instituciones e Institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios* (pp. 173-201). Quito, Ecuador: Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC). Recuperado de: [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1288022871.El\\_nuevo\\_institucionalismo\\_\\_\\_\\_Santiago\\_Basabe.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1288022871.El_nuevo_institucionalismo____Santiago_Basabe.pdf)
- BBC Mundo (19 de septiembre de 2017). María “devasta” a Dominica como huracán de categoría 5 en su camino hacia Puerto Rico. BBC Mundo. Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41302643>

- BBC Mundo (30 de agosto de 2015). Imágenes de la destrucción que dejó Erika a su paso por el Caribe antes de perder fuerza. *BBC Mundo*. Recuperado: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150827\\_eeuu\\_caribe\\_tormenta\\_erika\\_muertos\\_ng](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150827_eeuu_caribe_tormenta_erika_muertos_ng)
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2003). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge. Recuperado de: [https://www.preventionweb.net/files/670\\_72351.pdf](https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf)
- Bosch, J. (2009). *De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe frontera imperial*. México. Editorial Porrúa.
- Brown, D. (10 de abril de 2014). Crónica de un desastre anunciado en el Caribe Oriental. *Inter Press Service*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2014/04/cronica-de-un-desastre-anunciado-en-el-caribe-oriental/>
- Brown, D. (20 de julio de 2017). El Caribe busca alternativas agrícolas contra la sequía. *Inter Press Service IPS*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2017/07/el-caribe-busca-alternativas-agricolas-contra-la-sequia/>
- Brown, D. (24 de julio de 2018). Supervivencia del Caribe depende de la resiliencia climática. *Inter Press Service*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2018/07/supervivencia-del-caribe-depende-la-resiliencia-climatica/>
- Brown, D. (4 de julio de lo 2017). El Caribe busca un turismo a prueba del clima. *Inter Press Service IPS*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2017/07/el-caribe-busca-un-turismo-a-prueba-del-clima/>
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*. Madrid, España: Ciencias Sociales. Recuperado de: <https://www.ucm.es/dip-y-relaciones-internacionales/libro-riii>
- Caribbean Development Bank (2017). *Annual Report 2016*. Caribbean Development Bank, Barbados. Recuperado de: <http://www.caribank.org/publications-and-resources/annual-reports>

CARICOM- Comunidad del Caribe (2017). CARICOM [En línea]. Consultado el 24 de junio de 2017 en <http://www.caricom.org/>

CARICOM-Comunidad del Caribe (2002). Tratado de Chaguaramas revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del mercado único y la economía de la CARICOM. Recuperado de: [http://caricom.org/documents/11109-treaty\\_caricom\\_2-spanish.pdf](http://caricom.org/documents/11109-treaty_caricom_2-spanish.pdf)

CARICOM-Comunidad del Caribe (2008). Acuerdo por el que se establece la Agencia de Gestión de Emergencias en Desastres del Caribe (CDEMA). CARICOM. Recuperado de: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/N740EN.pdf>

CARICOM-Comunidad del Caribe (2014). Strategic Plan for The Caribbean Community 2015-2019: Repositioning CARICOM. Recuperado de: <http://caricom.org/document-Library/view-document/strategic-plan-for-the-caribbean-community-2015-2019-repositioning-caricom-the-strategic-plan-full>

CCCCC- Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (2012). *Delivering Transformational Change 2011-2021*. CCCCC, Belmopan, Belice. Recuperado de: <http://www.caribbeanclimate.bz>

CCCCC- Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (2018). On Going Projects [En línea]. Consultado el 14 de julio de 2018 en <http://www.caribbeanclimate.bz/category/on-going-projects/>

CCCCC-Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (2009). A regional Framework for Achieving Development Resilient to Climate Change (2009-2015). CCCCC, Belmopan, Belice. Recuperado de: <http://www.caribbeanclimate.bz>

CCRIF-Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (2016). Comprendiendo al CCRIF. Compendio de Preguntas y Respuestas. CCRIF SPC, Islas Caimán. Recuperado de: <https://www.ccrif.org/es/publications/comprendiendo-al-ccrif-compendio-de-preguntas-y-respuestas-revisi%C3%B3n-febrero-del-2016>

CCRIF-Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (2016b). Informe Anual 2016-2017. CCRIF SPC, Islas Caimán. Recuperado de:

[https://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/CCRIF\\_Annual\\_Report\\_2016\\_2017\\_Spanish.pdf](https://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/CCRIF_Annual_Report_2016_2017_Spanish.pdf)

CDEMA- Agencia de Gestión de Emergencias en Desastres del Caribe (2014). Regional Comprehensive Disaster Management (CDM) Strategy & Results Framework. CDEMA, Barbados. Recuperado de: [http://www.cdema.org/cdema\\_strategy\\_summary.pdf](http://www.cdema.org/cdema_strategy_summary.pdf)

CDEMA-Caribbean Disaster Emergency Management Agency (2014). Regional Comprehensive Disaster Management (CDM) Strategy & Results Framework. CDEMA, Barbados. Recuperado de: [http://www.cdema.org/cdema\\_strategy\\_summary.pdf](http://www.cdema.org/cdema_strategy_summary.pdf)

CDERA- Agencia de Respuesta de Emergencias en Desastres del Caribe (2007). Regional Comprehensive Disaster Management (CDM) Strategy & Programme Framework (2007-2012). CDEMA, Barbados. Recuperado de: <http://www.cdemavl.org/handle/123456789/56>

CDERA- Agencia de Respuesta de Emergencias en Desastres del Caribe (2005). Caribbean Community Regional Programme Framework 2005-2015. CDERA, Kobe, Japón. Recuperado de: <http://www.cdemavl.org/bitstream/123456789/152/1/Caribbean%20Community%20Regional%20Programme%20Framework%202005-2015.pdf>

CDERA- Agencia de Respuesta de Emergencias en Desastres del Caribe (2001). A Strategy and Results Framework for Comprehensive Disaster Management in the Caribbean. CDERA, USAID y UNDP. Recuperado de: [https://www.preventionweb.net/files/2518\\_CDMStrategyFDF.pdf](https://www.preventionweb.net/files/2518_CDMStrategyFDF.pdf)

CDM-Comisión de Defensa Civil de Guyana (2014). Progress and Challenges in Disaster Risk Management in Guyana. ECHO, UNISDR, CDM. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46343>

CDM-Comisión de Defensa Civil de Guyana (2018). Disaster Management. [En línea]. Consultado el 18 de agosto de 2018 en <http://cdc.gy/>

- CEPAL (2014). *El Desafío Climático y de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Opciones para un desarrollo resiliente al clima y bajo carbono*. CEPAL, BID y WWF. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/456/Libro%20Final%20Dic%2009%202014.pdf?sequence=4>
- CMEP-Commonwealth Marine Economies Programme (2017) Caribbean Marine Climate Change Report Card 2017. (Eds. Paul Buckley, Bryony Townhill, Ulric Trotz, Keith Nichols, Peter A. Murray, Chantalle Clarke-Samuels, Ann Gordon, Michael Taylor). Commonwealth Marine Economies Programme, 12pp. Recuperado de: <http://caribbean.cepal.org/content/caribbean-marine-climate-change-report-card-2017>
- Colley, M., Haworth, A., Firth, J. (2011). Regional Diagnostic: Climate Change and Development Research Capacities and Regional Priorities in the Caribbean. Caribbean Community Climate Change Centre, Belize.
- Costa, O. (2004). El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta. El caso del cambio climático. (Tesis inédita de doctorado). Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Del Arenal, C. (1989). La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: Retos, debates y paradigmas. *Foro Internacional*, 29 (4,116), pp. 583-629. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27753812>
- DEM-Departamento de Gestión de Emergencias de Barbados (2014). Country Document for Disaster Risk Reduction: Barbados. ECHO, UNISDR, DEM. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46346>
- DEM-Departamento de Gestión de Emergencias de Barbados (2018). Emergency information. [En línea]. Consultado el 13 de agosto de 2018 en <http://www.dem.gov.bb/>
- Diez de Velasco, M. (2000). Las Organizaciones Internacionales. Décima edición, España: Editorial Tecnos.

- Doyle, M. (1986). Liberalism and World Politics. *American Political Science Review*, 80(4), pp. 1151-1169. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1960861>
- Doyle, M. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), pp. 1151-1169.
- DPC-Dirección de Protección Civil de Haití (2018). Système national de gestion des risques et des desastres. [En línea]. Consultado el 18 de agosto de <http://protectioncivilehaiti.net/>
- DPC-Dirección de Protección Civil de Haití. Country Document for Disaster Risk Reduction. ECHO, UNSDR, DPC. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/54921>
- Dunne, T. (2014) Liberalism. En Smith, Owens y Baylis (2014) *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations* (pp. 113-125). Oxford University Press.
- EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2001). *Marco de Acción*. Organización de Naciones Unidas. Recuperado de: <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>
- EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2008). *Indicadores del Progreso. Guía para medir la reducción del riesgo de desastres y la implementación del Marco de Acción de Hyogo*. ONU/EIRD. Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/2259\\_indicadoresdeprogreso%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/2259_indicadoresdeprogreso%5B1%5D.pdf)
- EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2018). EIRD. Consultado el 26 de enero de 2018 en <http://www.eird.org/americas/we/historia.html>
- EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2018). Historia [En línea]. Consultado en <http://www.eird.org/americas/we/historia.html>
- EIRD-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2018). Historia [En línea]. Consultado en <http://www.eird.org/americas/we/historia.html>

- El País (21 de septiembre de 2017) Harvey, Irma y María: los huracanes más devastadores de 2017. El País. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2017/09/19/actualidad/1505826661\\_826171.html](https://elpais.com/internacional/2017/09/19/actualidad/1505826661_826171.html)
- EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Consultado en abril de 2017 en: [www.emdat.be](http://www.emdat.be)
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). *Drought characteristics and management in the Caribbean*. FAO, Roma. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i5695e.pdf>
- Fernández, Ana. (2006). El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea. Cataluña, España: Institut Universitari d'Estudis Europeus. Recuperado de: [https://ddd.uab.cat/pub/estudis/2007/hdl\\_2072\\_4250/46\\_Ana\\_Mar\\_Fernandez.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/estudis/2007/hdl_2072_4250/46_Ana_Mar_Fernandez.pdf)
- Gaztambide-Geigel, A. (1996). La invención del Caribe en el siglo XX. Las definiciones del Caribe como problema histórico y metodológico. *Revista Mexicana del Caribe*, 1(1), 74-96.
- Gehring, T. (1994). *Dynamic international environmental regimes: Institutions for international environmental governance*. Frankfurt, Alemania: Peter Lang.
- Gehring, T. (2004). Methodological issues in the Study of Broader Consequences. En Young y Underdal (Eds) (2004) *Regimes Consequences: methodological challenges and research strategies* (pp.219-246). SpringerScience+ Business Media Dordrecht. Recuperado de: <http://www.springer.com/us/book/9781402020704>
- Girvan, N. (1999). Reinterpretar el Caribe. *Revista Mexicana del Caribe*, 7, 6-34.
- González, M. S. (2001). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 7-52.
- Haggard, S., Simmons B.A. (1987). Theories of international regimes. *International Organization* 41 (3), pp. 491-517.

- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). *Theories of international regimes*. Cambridge university press.
- 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 (158)), pp. 499-526. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27738961>.
- Heileman, S. (2007). *Thematic Report for the Insular Caribbean Sub-Region*. CLME Project Implementation Unit, Centre for Resource Management and Environmental Studies (CERMES), University of the West Indies. Recuperado de: [https://www.clmeproject.org/phaseone/dcenter/CLME%20Insular%20Caribbean%20Thematic%20Report%20draft%2016%20Feb%202007 \[1\].pdf](https://www.clmeproject.org/phaseone/dcenter/CLME%20Insular%20Caribbean%20Thematic%20Report%20draft%2016%20Feb%202007%20[1].pdf)
- Hurrell, A., & Duell, B. (1992). Teoría de regímenes internacionales: Una perspectiva europea. *Foro Internacional*, 32(5 (130)), pp. 644-666.
- Hysing E. y Olsson J. (2017) New Political Institutionalism. In *Green Inside Activism for Sustainable Development*. Palgrave Macmillan, Cham. Recuperado de: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-56723-5\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-56723-5_2)
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of de IPCC*. Cambridge University Press, Cambridge UK. Recuperado de: [https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX\\_Full\\_Report.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf)
- IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2014): *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L. White (eds.)]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza, 34 págs. (en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso).

- IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2014b). *Climate Change 2014–Impacts, Adaptation and Vulnerability: Regional Aspects*. Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>
- Keohane, R. (1982). La demanda de los Regímenes Internacionales. En Borja (Comp.) (2005), *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane*. (pp.125-167). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Keohane, R. (1984). Cooperación y regímenes internacionales. En Borja (Comp.) (2005), *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane*. (pp.168-190). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Keohane, R. (1988) Instituciones: dos enfoques. En Borja (Comp.) (2005), *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane*. (pp.188-220). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Keohane, R. (1989): Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Keohane, R., & Martin, L. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20(1), pp. 39-51. Recuperado de: [https://www.jstor.org/stable/2539214?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2539214?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International organization*, 36(2), 185-205.
- Kratochwil, F., & Ruggie, J. G. (1986). International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International organization*, 40(4), 753-775. Recuperado de: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/international-organization-a-state-of-the-art-on-an-art-of-the-state/92762CC250BA93A521DD0FDD8EB93EB4>
- Lamy, S. (2014) Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. En Smith, Owens y Baylis (2014) *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations* (pp. 126-140). Oxford University Press.
- Lavell, A. (1993). Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. En Maskrey, A. (comp) (1993). *Los desastres no son naturales*. Red de

- Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>
- Levy, M. A., Young, O. R., & Zürn, M. (1995). The study of international regimes. *European journal of international relations*, 1(3), pp. 267-330. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066195001003001#articleCitationDownloadContainer>
- Levy, M., Haas, P. y Keohane, R. (1992). Institutions for the Earth: promoting international environmental protection. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 34 (4), pp. 12-36. Recuperado de: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00139157.1992.9932558>
- Little, R. (2014). International Regimes. En Smith, Owens y Baylis (2014) *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, 6<sup>o</sup> Edición, Oxford University Press, pp. 126-140.
- López-Marrero, T., & Wisner, B. (2012). Not in the same boat: Disasters and differential vulnerability in the insular Caribbean. *Caribbean Studies*, 4 (2), pp. 129-168.
- Lucatello, S. (2014). Cooperación Internacional y medio ambiente: tendencias y desafíos para Latinoamérica. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), pp. 33-56. Recuperado de: <http://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/download/2242/1962>
- Lucatello, S. (2017). La cooperación internacional para el desarrollo entre los desastres y el cambio climático. Apuntes para la formación. En Lucatello y Garza (coords) (2017) *Cambio climático y desastres: un enfoque en políticas públicas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- March J.G. y Olsen J.P (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. En Rhodes R., Binder, S. y Rockman B. (Eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford University Press. Recuperado de: <https://cpruifpe.files.wordpress.com/2013/04/oxford-hanfbbook-of-political-institutions.pdf>

- Mearsheimer, J. J. (1994). The false promise of international institutions. *International security*, 19(3), 5-49. Recuperado de: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>
- NaDMA- Agencia Nacional de Gestión de Desastres de Granada (2018). Disaster Management. [En línea]. Consultado el 16 de agosto de 2018 en <https://nadma.gd/>
- NaDMA-Agencia Nacional de Gestión de Desastres de Granada (2014). Country Document on Disaster Risk Reduction for Grenada. ECHO, UNISDR, NaDMA. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46344>
- NCCR- Centro Nacional de Coordinación para la Gestión de Desastres de Surinam (2014). Disaster Risk Reduction Country Document. ECHO, UNISDR, NCCR. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/53917>
- NCCR- Centro Nacional de Coordinación para la Gestión de Desastres de Surinam (2018). De organisatie. [En línea]. Consultado el 25 de agosto de 2018 en: <http://www.nccr.sr.org/smartcms/default.asp?contentID=516>
- NEMA-Agencia Nacional de Gestión de Emergencias de Bahamas (2018). The National Emergency Management Agency. [En línea]. Consultado el 13 de agosto de 2018 en <http://www.bahamas.gov.bs/>
- NEMA-Agencia Nacional de Gestión de Emergencias de San Cristóbal y Nieves(2018). Disaster Management. [En línea]. Consultado el 20 de agosto de 2018 en <https://www.nema.kn/>
- NEMO- Organización Nacional de Gestión de Emergencias de San Vicente y las Granadinas. Disaster Risk Reduction Country Profile: San Vicente y las Granadinas. ECHO, UNISDR, NEMO. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46339>
- NEMO- Organización Nacional de Gestión de Emergencias de San Vicente y las Granadinas (2018). Disaster Management. [En línea]. Consultado el 21 de agosto de 2018 en <http://nemo.gov.vc/nemo/index.php/disaster-management>

- NEMO- Organización Nacional de Gestión de Emergencias de Santa Lucía (2018). National Emergency Management Plan. [En línea]. Consultado el 22 de agosto de 2018 en <http://nemo.gov.lc/Disaster-Management/National-Emergency-Management-Plan/General-Info>
- NEMO-Organización Nacional de Gestión de Emergencias de Belice (2018) Publications. [En línea]. Consultado el 14 de agosto de 2018 en <http://site.nemo.org.bz/publications/>
- NEMO-Organización Nacional de Gestión de Emergencias de Santa Lucía (2014). Country Document for Disaster Risk Reduction. ECHO, UNISDR, NEMO. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46341>
- Neufville, Z. (13 de abril de 2018). El Caribe busca aprovechar el Fondo Verde para el Clima. Inter Press Service. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2018/04/caribe-busca-aprovechar-fondo-verde-clima/>
- NODS-Oficina Nacional de Servicios por Desastres de Antigua y Barbuda (2016). Country Document for Disaster Risk Reduction: Antigua and Barbuda. ECHO, UNISDR, NODS. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/54920>
- NODS-Oficina Nacional de Servicios por Desastres de Antigua y Barbuda (2018). Disaster Management. [En línea]. Consultado el 13 agosto de 2018 en <http://nods.gov.ag/>
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/1942704>
- ODM-Oficina de Gestión de Desastres de Dominica (2014). Commonwealth of Dominica Disaster Risk Reduction Country Profile. ECHO, UNISDR, ODM. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46345>
- ODM-Oficina de Gestión de Desastres de Dominica (2018). Disaster Preparedness. [En línea]. Consultado el 16 de agosto de 2018 en <http://odm.gov.dm/>
- ODPEM-Oficina de Preparación de Desastres y Gestión de Emergencias de Jamaica (2014). Jamaica Country Document on Disaster Risk Reduction. ECHO, UNISDR, ODPEM. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46342>

- ODPEM-Oficina de Preparación de Desastres y Gestión de Emergencias de Jamaica (2018). Disaster Management in Jamaica. [En línea]. Consultado el 20 de agosto de 2018 en <http://www.odpem.org.jm/DisastersDoHappen/DisasterManagementinJamaica>
- ODPM-Oficina de Preparación y Gestión de Desastres de Trinidad y Tobago (2014). Disaster Risk Reduction Country Document. ECHO, UNISDR, ODPM. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/publications/view/46337>
- ODPM-Oficina de Preparación y Gestión de Desastres de Trinidad y Tobago (2018). Página principal. [En línea]. Consultado el 26 de agosto de 2018 en: <http://www.odpm.gov.tt/>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas (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>
- ONU-Organización de las Naciones Unidas (2015) Informe de Evaluación Global sobre Reducción de Riesgo de Desastres. Ginebra, UNISDR.
- ONU-Organización de las Naciones Unidas (2015) *Informe de Evaluación Global sobre Reducción de Riesgo de Desastres*. Ginebra, UNISDR.
- ONU-Organización de Naciones Unidas (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. ONU-UNISDR. Recuperado de: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- ONU-Organización de Naciones Unidas (2011). Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Revisión de Medio Término 2010-2011. ONU-UNISDR. Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/18197\\_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf)

- ONU-Organización de Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Pereyra, G. (2009). El nuevo institucionalismo y la concepción representacionista de la política. *Perfiles latinoamericanos*, 17(33), pp. 115-138. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532009000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100005)
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa Editorial.
- Powell, W. y Dimaggio, P (Comps) (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Prado, J.P. (2016). **El liberalismo institucional**. En Jorge Alberto Schiavon Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramírez Marcela López-Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores (ed.), *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. Segunda Edición, México, AMEI, BUAP, COLSAN, UABC, UANL, UPAEP.
- Puchala, D., y Hopkins, R. (1982). International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization*, 36(2), 245-275. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2706522>
- Resolución 44/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (22 de diciembre de 1989). Decenio Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/44/236>
- Resolución A/71/644 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1 de diciembre de 2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Recuperado de: [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportspanish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf)

- Revet, S. (2011). El mundo internacional de las catástrofes naturales. *Política y Sociedad*, 48(3), pp. 537-555. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/poso/article/download/36424/36920>
- Romero, J. (1999). Estudio Introductorio: “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”. En Powell, Walter y DiMaggio, (compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp.37-78). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.
- RT (10 de septiembre de 2017) Isla por isla: La destrucción causada por el huracán Irma. RT. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/249609-isla-destruccion-causada-huracan-irma>
- Smith, R. (2015). The Caribbean and the post-2015 sustainable development agenda. *Studies and perspectives* (43). Recuperado de: <https://www.cepal.org/en/publications/39286-caribbean-and-post-2015-development-agenda>
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. España: Servicio Editorial de la universidad del País Vasco, Zarautz.
- Stein, A. (2008). Neoliberal Institutionalism. En Reus-Smit y Duncan Snidal (eds) *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford University Press, pp. 201-221.
- Taylor, M. A., Stephenson, T. S., Chen, A. A., & Stephenson, K. A. (2012). Climate change and the Caribbean: Review and response. *Caribbean Studies*, 40(2), 169-200.
- The World Factbook (Junio de 2017). Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ho.html>
- UNDP Latin America. (13 de julio de 2018). China's first global Recovery Aid Rebuilds Over 250 Barbuda Roofs After Hurricane Irma. UNDP. Recuperado de: <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2018/china-s-first-global-recovery-aid-rebuilds-over-250-barbuda-roof.html>

UNEP - United Nations Environment Programme (2008). Climate Change in the Caribbean and the Challenge of Adaptation. Regional Office for Latin America and the Caribbean, UNEP, CARICOM; Panamá. Disponible en: [http://www.pnuma.org/deat1/pdf/Climate\\_Change\\_in\\_the\\_Caribbean\\_Final\\_LOW20oct.pdf](http://www.pnuma.org/deat1/pdf/Climate_Change_in_the_Caribbean_Final_LOW20oct.pdf)

UNISDR-Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, UNISDR. Recuperado de: [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf)

UNISDR-Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015). *UNISDR Annual Report 2014*. UNISDR, Ginebra, Suiza. Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/42667\\_unisdrannualreport2014.pdf](https://www.unisdr.org/files/42667_unisdrannualreport2014.pdf)

UNISDR-Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018). Acerca de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres [En línea]. Consultado en marzo de 2018 en: <https://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es/about>

Valdés Molin, H. (1997). Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales (DIRDN). En Lavell, A. (comp) (1997) *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina* (pp. 267-271). Red de Estudios Sociales de Prevención de Desastres en América Latina.

Vergara, W., Rios, A. R., Galindo, L. M., Gutman, P., Isbell, P., Suding, P. H., & Samaniego, J. (2014). *El Desafío Climático y de Desarrollo en América Latina y el Caribe: opciones para un desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono*. División de Cambio Climático y Sostenibilidad, CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/456/Libro%20Final%20Dic%2009%202014.pdf?sequence=4>

Viotti, P. & Kauppi, M. (1999). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Estados Unidos: Allyn and Bacon.

- Young, O. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36 (2). Recuperado de:
- Young, O. (2002). Evaluating the success of international environmental regimes: where are we now?. *Global Environmental Change*, 12(1), 73-77. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378001000176>
- Young, O. (2004). The Consequences of International Regimes. En Young y Underdal (Eds) (2004) *Regimes Consequences: methodological challenges and research strategies* (pp.3-24) SpringerScience Business Media Dordrecht. Recuperado de: <http://www.springer.com/us/book/9781402020704>
- Zamudio G. y Culebro, J. (2016). El nuevo institucionalismo en las Relaciones Internacionales. En Jorge Alberto Schiavon Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramírez Marcela López-Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores (ed.), *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. Segunda Edición, México, AMEI, BUAP, COLSAN, UABC, UANL, UPAEP.
- Zürn, M. (1998). The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research. *World Politics*, 50(4), pp. 617-649. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/25054058>