

## REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DESDE EL ÁMBITO LOCAL

\*María de los Ángeles Pérez Villar,  
\*\*Margarita Rodríguez Falcón y  
\*\*\*Guillermo Ramírez Armas

\*Profesora Investigadora de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. G.I Estudios Sociológicos Regionales.

\*\*Profesora Investigadora de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. G.I Estudios Sociológicos Regionales.

\*\*\*Profesor Investigador de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. G.I Estudios Sociológicos Regionales.

Artículo Recibido: 10 de junio 2019. Aceptado: 08 de septiembre 2019.

**RESUMEN.** Este texto hace énfasis en la importancia que tiene, desde los gobiernos locales/municipales, la implementación de estrategias de gestión de riesgos para afrontar los desastres, en este caso se habla de riesgo de inundaciones. Se considera de interés lograr que, desde las poblaciones locales, se diseñen estrategias que contribuyan a la reducción de cualquier tipo de riesgo a los que se pueda enfrentar la población en el estado de Tabasco.

**Palabras Clave:** prevención; estrategias; riesgos; alertas locales.

### INTRODUCCIÓN.

En Tabasco hablar de inundaciones no es algo nuevo. Desde la propia naturaleza del estado pues gran parte de su territorio está expuesto a problemas de inundaciones, las cuales se han agudizado en las últimas dos décadas y, en muchas ocasiones, producen pérdidas humanas y, también, desequilibran los medios de vida de la población, así como infraestructuras y bienes. Es en esos momentos cuando se transforman en situaciones dramáticas en

la vida de las personas y, en ciertas zonas, es una situación de estrés social, ya que se está a la expectativa de la temporada de lluvias y se pasan momentos angustiantes, esperando si otra vez se inundaran. Es una etapa en que la inundación se transforma en un acontecimiento que, si bien en Tabasco se ha empezado a trabajar en ello, no se ha logrado que desde lo local surjan estrategias que logren disminuir ese riesgo, latente año tras año.

Para avanzar en esta tarea pendiente, desde lo local, es importante retomar la Meta E del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, en la cual se hace un llamado a incrementar el número de países que cuenten con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.

Pero ¿cuál es la importancia de reducir los riesgos provocados por desastres desde el ámbito de lo local?

Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Clark, 2012) menciona que sólo en 2011 se dio el fallecimiento de casi 300.000 personas como consecuencia de 302 desastres, y 206 millones de personas sufrieron sus efectos. Más allá de la pérdida de vidas humanas, se calcula que el coste de los desastres ocurridos en las dos últimas décadas supera los dos mil millones de dólares. Los terremotos y las catástrofes relacionadas con cambios climáticos contribuyeron a hacer de 2011 el *año más caro de la historia* en términos de costos de respuesta y recuperación posterior a los desastres.

Por su parte, la **ministra Alexandra Ocles, a cargo de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia de Ecuador**, expresó que “es importante la preparación y el fortalecimiento de la resiliencia desde los gobiernos locales ya que son fundamentales para generar el derecho a la ciudad, promover el ordenamiento territorial, asegurar ciudades seguras, planificadas y resilientes (UNISDR, 2019).

### **LA IMPORTANCIA DE REDUCIR RIESGOS DE DESASTRES.**

Es de importancia mencionar que se debe contribuir a reducir los desastres que se provocan ante un evento que altere la situación de las comunidades, pero esto no es responsabilidad solo de las autoridades. La responsabilidad de la gestión del riesgo no recae exclusivamente sobre los gestores de las situaciones de desastre, sino que debe implicar a todos: desde los ciudadanos, que deben ser empoderados para tomar decisiones que reduzcan los riesgos; a los líderes políticos, pasando por instituciones gubernamentales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales y

organismos científicos y técnicos (PNUD, 2012).

Para que suceda un evento, que pueda producir un desastre, debe haber una amenaza, un fenómeno de origen natural, socio natural, antrópico no intencional y tecnológico que cause daño y condiciones desfavorables en una comunidad, en un momento y lugar determinado; esto es que haya condiciones de vulnerabilidad, que es lo que se convierte al impactar a una población en Desastre.

El riesgo debe estudiarse a partir de unas actividades que tienen como fin reconocerlo, valorarlo, tomar medidas para prevenir y mitigar situaciones de emergencia. Ante ello, la comunidad debe estar preparada ante la posible repetición del evento, mejorando la capacidad de respuesta. En caso de que suceda, se deben cuantificar los efectos y diseñar mecanismos para lograr un adecuado manejo del riesgo. La investigación de cada amenaza requiere contar con un grupo de actores, con información obtenida vía métodos de recolección y procesamiento de datos específicos. Los actores de cada localidad, quienes viven y

se enfrentan a dichos desastres, serán quienes de mejor manera podrán hacer frente a la situación.

Igualmente es importante que se tomen en cuenta aspectos como: identificar las características, tipo e intensidad de la amenaza, ubicar las zonas más afectadas dentro del espacio territorial, hacer memoria y tomar en cuenta los eventos que hayan ocurrido anteriormente, considerar la probabilidad de una nueva ocurrencia y hacer sinergias con la información de eventos anteriores a través de datos disponibles de los conocimientos y las experiencias vividas en las localidades que han estado expuestas, incluyendo población, instituciones públicas, sector privado y otros actores que hayan participado en las diversas etapas del proceso del desastre, antes, durante y después del evento.

### **LA GESTIÓN DE RIESGOS.**

Antes de adentrarse en saber si existen o no estrategias para gestionar el riesgo, se debe tener en claro lo que significa. La gestión de riesgos, de acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastre EIRD (2001), es el conjunto de

decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. Esto involucra todo tipo de actividades, incluyendo medidas estructurales y no-estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres.

La gestión del riesgo es una serie de procesos -de decisión y de planificación- que permite a las comunidades analizar su entorno, tomar decisiones y desarrollar propuestas concertadas para prevenir, mitigar o reducir los riesgos existentes. El propósito es el desarrollo sostenible. Para esto se debe procurar la capacidad de la sociedad y los funcionarios públicos, de modo que puedan transformar y evitar las condiciones que generan los desastres, actuando sobre las causas que los producen. La Gestión del Riesgo surge de la necesidad de preservar la vida y los recursos materiales ante las amenazas de

la naturaleza y las que el ser humano ha creado. Es un proceso permanente, pero se desarrolla por etapas interrelacionadas, en función de diferentes aspectos. Al respecto Dwyer, *et al.* (2004) en Ávila-Toscano, *et al.* (2016) menciona que el riesgo es abordado con un enfoque marcadamente preventivo, lo que permite desarrollar acciones que facilitan la mitigación y la preparación, a la vez que también contempla acciones de respuesta y recuperación en los casos en que la experimentación de los desastres es inevitable.

Por ello se deben precisar las etapas del riesgo como son: **identificación del riesgo**: que se relaciona con la percepción individual y colectiva del riesgo y, además, con su análisis y evaluación; **la reducción del riesgo**: que se relaciona con las acciones de prevención y mitigación; **el manejo de desastres**: que se relaciona a la respuesta a emergencias, la rehabilitación y la reconstrucción; **la transferencia del riesgo**: que se refiere a los mecanismos de protección financiera para cubrir posibles pasivos contingentes y riesgos residuales (Beas, Ramasamy, De Pryck y Battista, 2009).

## **QUIÉNES DEBEN HACER LA GESTIÓN DE RIESGOS.**

La planificación y la gestión de las acciones y/o estrategias a implementar, deben ser desarrolladas por diversos actores del entorno social, público y privado que habitan o tienen algún tipo de interés en el territorio, a través de políticas y estrategias participativas, claras y objetivas, lideradas por la comunidad porque son los habitantes quienes mejor conocen el territorio, en coordinación con el Gobierno local y estatal y otros agentes que puedan proporcionar apoyo para la construcción de dichas estrategias.

Al respecto el Gobierno Federal -a través de las Cámaras de Diputados y Senadores y de Protección Civil- en el mes de mayo de 2019 lanzó una convocatoria en consulta pública abierta para la revisión integral del marco jurídico sobre protección civil, gestión integral de riesgos y resiliencia, cuyo objetivo se basa en revisar de manera integral el marco legal existente relacionado con la protección civil y los conceptos de gestión integral de riesgos y resiliencia que se encuentran en las leyes vigentes sobre protección civil, equilibrio ecológico y protección al ambiente,

responsabilidad ambiental, cambio climático, población, asentamientos humanos y planeación, entre otras, en aras de que se pueda contar con una nueva ley en la materia y armonización con otras leyes cuyas disposiciones abarquen estas materias dentro de su articulado, de tal suerte que exista integralidad normativa en el tema.

## **LA VISIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGO.**

Para plantear, diseñar y ejecutar estrategias locales se debe partir de la existencia de una normativa internacional en materia de gestión de riesgos, entre las que se enlistan:

1. Informe OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil,
2. Marco de Acción de Hyogo y
3. Marco de Acción de Sendai para la reducción de riesgo de Desastres (2015-2030)

En México el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, en su capítulo tercero denominado De la Gestión Integral de Riesgos, provee en los artículos, 6 y 7 las estrategias, principios y, desde luego, la planeación para la gestión de riesgos.

Va más allá, al considerar dentro de la coordinación la congruencia y sincronía con las políticas de protección al ambiente para lograr con ello mejorar el nivel y calidad de vida de la población rural y urbana, y conscientes además que esto no sería posible si no existiese un acuerdo entre las autoridades correspondientes.

México cuenta con los programas y las estrategias para hacer frente a cualquier tipo de contingencia ambiental y antropogénica, aunque se debe — autoridades y población— estar siempre atentos a las eventualidades de la naturaleza y a innovar técnicas y tecnologías que anticipen un hecho y éste tenga consecuencias de amplio espectro.

En 2018 en la VI Plataforma Regional para la Reducción de Riesgo de desastres México presentó la Declaración Oficial con respecto al riesgo donde hace hincapié en los fenómenos naturales (hidrometeorológicos, geológicos, sequías). En México, se está consciente de la alta importancia de contar con esquemas de Reducción del Riesgo de Desastres que permitan a la población desarrollar capacidades de resiliencia para

disminuir sus vulnerabilidades y de esta manera reducir las pérdidas de vidas y los impactos económicos ocasionados por los embates de los fenómenos naturales.

Las acciones que tiene la plataforma nacional de Reducción del Riesgo de Desastres fortalecen la implementación del Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai (2018): Primera Prioridad: Comprender el Riesgo de Desastres Temprano. Segunda Prioridad: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo. Tercera Prioridad: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y Cuarta Prioridad: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (Sistema Nacional de Protección Civil, 2018).

## **METODOLOGÍA.**

Teniendo un panorama de lo que significa la gestión de riesgos y conociendo que existen políticas públicas desde el plano internacional, la pregunta es ¿porqué no se ha avanzado en la gestión de riesgo desde

el ámbito de lo local? Para dar respuesta a lo anterior, como parte del proyecto “*Prevención de riesgo por inundación en Tabasco: un análisis desde la perspectiva de género*” se llevó a cabo una revisión documental sobre los aspectos relacionados con la prevención de riesgos -específicamente por inundaciones- a nivel local y la elaboración del Sistema de Alerta Temprana (SIAT) para Tabasco. Enseguida se presentan los resultados obtenidos de esta primera fase del proyecto mencionado.

## **RESULTADOS.**

### **Los Sistemas de Alerta Temprana para la reducción de riesgos**

El SIAT (Sistema de Alerta Temprana) es una herramienta de coordinación en el alertamiento a la población y en la acción institucional, ante la amenaza ciclónica. Se sustenta en la interacción de los principales actores del Sistema Nacional de Protección Civil: la ciudadanía, sociedad civil y sus organizaciones; las instituciones de investigación del fenómeno hidrometeorológico e inclusive quienes estudian sus efectos sociales; los medios de comunicación masiva y la estructura gubernamental del Sistema

Nacional de Protección Civil. El SIAT está estructurado de tal forma que el alertamiento oportuno y formal, detona actividades específicas y sistematizadas para cada uno de los diferentes integrantes del Sistema, dependiendo de la intensidad, trayectoria y distancia a la que se encuentre el ciclón tropical. (SEGOB; 2016).

### **EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA EN TABASCO (SIAT).**

Desde 2017 en Tabasco se planteó la necesidad de contar con el SIAT, pero es hasta 2018 cuando empieza a tomar forma y se menciona que Tabasco se convertirá en el cuarto estado en el país en contar con un Sistema de Alerta Temprana Hidrometeorológica, que permitirá contar con información previa y detallada sobre la llegada de precipitaciones pluviales y, de esa forma, tomar las medidas preventivas para no poner en riesgo la integridad de la población. (Novedades de Tabasco, 2018). A finales de 2018, en entrevista con Tabasco Hoy, el titular de protección civil del estado menciono que, tras reunirse con el gobernador electo de Tabasco, Adán Augusto López Hernández aseguró que en 2019 uno de los objetivos principales será

terminar el Sistema de Alerta Temprana y echar andar la escuela de Protección Civil. (Olan, 2018).

### **REFLEXIONES FINALES.**

Es importante retomar que, si bien el diseño de políticas públicas que contribuyan a reducir los riesgos de la población ante un desastre inminente es relevante, se requiere involucrar a la población para que participe activamente en la detección y solución de problemas desde el ámbito local, ya que, si los pobladores mismos no desarrollan y manifiestan conciencia y conocimientos, entonces no serán capaces de prevenir los desastres. Es importante lograr que la población contribuya y facilite al logro de una cultura de prevención, y que las comunidades se preparen y actúen frente a los desastres. Se debe considerar como relevante que Tabasco está expuesto a amenazas de inundaciones, sequías y en los últimos años se han presentado sismos considerables, por lo mismo no solo es el

diseño de programas de alertas, también debe fortalecerse una cultura de prevención. Esto debe ser un proceso permanente, integrador y vinculado a un esfuerzo integral entre instituciones y población.

Se tiene que no se realiza de forma continua un seguimiento ni existe la práctica de la reducción de riesgo para hacer evidentes dichas oportunidades de progreso. Aún faltan muchos esfuerzos para que se pueda pasar del planteamiento de políticas y acciones en materia de reducción de riesgos a la práctica. Se tiene que considerar que como sociedad falta organización e integración referidas a una cultura de prevención. Se requiere, cada vez más, de personas que conozcan los riesgos y vulnerabilidades a los que están expuestos y también que sepan afrontarlas, sean capaces de comprender y actuar de una manera correcta ante situaciones de alerta.

## LITERATURA CITADA.

Ávila-Toscano, José Hernando; Vivas Cortés, Omar Augusto; Herrera Flórez, Ana; Jiménez Díaz, Mireya. (2016). *Gestión del riesgo de desastres en el caribe colombiano desde la óptica de organismos de socorro y administraciones locales: el Caso del sur de atlántico*. Revista Luna Azul, núm. 42, enero-junio, 2016, pp. 68-88. Universidad de Caldas Manizales, Colombia

Beas, Stephan, Selvaraju Ramasamy, Jennie Dey de Pryck y Federica Battista. (2009). *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. Una Guía*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía

Cámara de Diputados, Senado de la Republica y Coordinación Nacional de Protección Civil CNPC. (2019). *Convocatoria a la Consulta Pública "Hacia la Revisión Integral del Marco Jurídico sobre Protección Civil, Gestión Integral de Riesgos y Resiliencia"*.

Clark, Helen. (2012). *La importancia de reducir el riesgo de desastres para fortalecer las naciones*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2012/08/15/building-resilience-the-importance-of-disaster-risk-reduction.html> Consultado (15/05/2019)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2018). <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10668>

(Texto vigente al 27 de agosto de 2018). <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10668>

Novedades de Tabasco. (2018) *Tabasco, cuarto estado con sistema de Alerta Temprano de Lluvias: IPC*. <https://novedadesdetabasco.com.mx/2018/10/24/tabasco-cuarto-estado-con-sistema-de-alerta-temprana-de-lluvias-ipc/>

Olan, Francisco. (2018). *Presentará Protección Civil proyectos pendientes en 2019*. <https://www.tabascohoy.com/nota/465402/presentara-proteccion-civil-proyectos-pendientes-en-2019>. Consultado (20/05/2019).

SEGOB. (2014). *Diario Oficial de la Federación (DOF). Reglamento de la Ley General de Protección Civil*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5344324&fecha=13/05/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344324&fecha=13/05/2014)

SEGOB. (2016). *¿Qué es el sistema de Alerta Temprana?*. <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-el-sistema-de-alerta-temprana?idiom=es> Consultado. (22/05/2019).

Sistema Nacional de Protección Civil México. (2018). *Declaración Oficial. VI Plataforma Regional para la Reducción de Riesgo de desastres México*. Cartagena de Indias, Colombia. 20-22 de junio. <https://eird.org/pr18/declaraciones/mexico.pdf>

UNISDR. (2018). *El Marco de Sendai*. <https://eird.org/americas/dird2018/nota-conceptual.html> Consultado (01/06/2019).

UNISDR. (2005). *El Marco de Sendai*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura FAO.